الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

رسالة معدة من قبل الطالب

علي حسن برو

لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

الموضوع

البترول وتأثيراته المحتملة على المالية العامة

المشرف

الدكتور فوزت فرحات

الفهرس:

المطلب الثاني: المخاطر والتحديات المتعلقة بالصندوق السيادي في لبنان

الخاتمة

المقدمة

تستمر حياتنا المعاصرة ما دامت آبار البترول مستمرة في النضوح بما فيها، هكذا أوجز أحد الخبراء[١] أهمية البترول حين تم سؤاله عنها. درّج الكثيرون على تسمية البترول الذي تم إكتشافه في العام ١٨٥٩ بالذهب الأسود؛ وذلك نظرًا لقيمته التي تشبه قيمة الذهب الأصفر لما يؤمّنه من موارد مالية للدول التي تمتلكه والشركات التي تنتجه، كما سمّاه البعض بالمارد الأسود نظرًا لفعاليته.

إشتهر لبنان منذ قديم الزمان بجمال طبيعته وثروته المائية وكان الحديث عن وجود الثروات الطبيعية فيه كالنفط مجرد أمنيات وأضغاث حلام من المستحيل أن تتحقّق، لكنّ المستحيل أصبح حقيقة اليوم، "فلبنان بلد منتج للنفط". الأمر لم يعد "مزحة"، ولا هو حلم يراود أبناء هذا البلد الذين لطالما شكوا افتقارهم إلى الموارد الطبيعية. فقد دخل لبنان مرحلة جديدة، اذ ان كل شيء يدل على وجود مخزونات جوفية كبيرة من النفط والغاز الطبيعي في مياهه الإقليمية والدولية، بما يؤمن تغطية حاجاته على مدى ربع قرن حدًّا أدنى، مع إحتمال تحقيق فوائض تجارية قابلة للتصدير إلى الأسواق المجاورة، وربما الى أبعد من ذلك في ضوء تنامي الحاجات الإستهلاكية في أوروبا.

لا شكَّ في أن اكتشاف النفط والغاز في المياه الاقليمية اللبنانية هو حدث في ذاته، ولكن أهمية هذا الإكتشاف تزداد بربطه بقطاعات أخرى واعدة لا سيّما في ما يتعلّق بالقطاع الإقتصادي، ويمكن أن يساهم في تحقيق التنمية الإقتصادية التي يتوق اليها اللبنانيون منذ زمن بعيد، لا سيَّما في ظلِّ الوضع الإقتصادي الصعب والخطير الذي يعاني منه لبنان، لذلك فإنّ هذه الإكتشافات شكّلت بارقة أمل للبنان واللبنانيين علّها تساهم في إنتشالهم من المحنة الإقتصادية التي يغرقون فيها وذلك قبل فوات الأوان والوصول إلى الإفلاس.

تكمن أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على التداعيات التي سوف تتركها الإكتشافات النفطية الجديدة في لبنان على القطاع الإقتصادي، فهذا الموضوع يدخل في صلب إهتمام الرأي العام في لبنان ويشكل الشاغل للبنانيين في الوقت الحالي لا سيما في ظل الأزمة الإقتصادية التي تعاني منها البلاد وكثرة الحديث عن الإجراءات التقشفية المنوي إتخاذها. هذا ما يفرض تحديد النتائج الإيجابية للإكتشافات النفطية على الوضع الإقتصادي في لبنان وتحديد الطرق المثلى التي يمكن من خلالها الإستفادة من الثروة في ظل المخاطر التي ترافق عادةً الإستكشافات البترولية.

---

(١) ينسب هذا القول إلى الجيولوجي الأميركي جورج رونوراد.

لذلك كان لا بدَّ من تسليط الضوء على موضوع البترول وتأثيراته المحتملة على المالية العامة وذلك عبر التقسيم الثنائي, حيث يتمحور **الفصل الأول حول واقع المالية العامة والاقتصاد اللبناني** في حين يتناول **الفصل الثاني الإيرادات النفطية واستثمارها وفق نظام الصندوق السيادي**، لكن وقبل كل ذلك سنتناول في **فصل تمهيدي ماهية صناديق الثروة السيادية.**

الفصل التمهيدي : ماهية صناديق الثروة السيادية

المبحث الأول: أنواع الصناديق السيادية وتصنيفها

المطلب الأول: أنواع الصناديق السيادية في العالم

من البديهي قبل عرض أنواع الصناديق السيادية في العالم, أن نأخذ لمحة عامة حول الصناديق السيادية **(الفرع الأول)** ثم نتطلع على إيجابيات صناديق الثروة السيادية **(الفرع الثاني)** ومن ثم نعرض خصائص صناديق الثروة السيادية **(الفرع الثالث)** والمعلومات حول العائدات والموجودات **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول: لمحة عامة حول الصناديق السيادية

تتعدد المسائل المتعلقة بالصندوق السيادي فسنعرض تعريف الصندوق السيادي **(أوّلًا)**, أسباب إنشاء صناديق الثروة السيادية **(ثانيًا)**, أهداف صناديق الثروة السيادية **(ثالثًا)**.

<u>أولاً: تعريف الصندوق السيادي</u>

يُعد إنشاء الصندوق السيادي من ثوابت نظام الإدارة المالية الرشيدة والمتكاملة للثروة البترولية، لكنه يثير تساؤلات عديدة تطاول البنية التنظيمية، أهدافه الطويلة والقصيرة الأمد، مرجعيته الإدارية وشخصيته المعنوية، فضلاً عن علاقته بالموازنة والسياسات الاقتصادية والمالية للدولة عموماً.

ومن المعلوم أنّ الصندوق السيادي هو صندوق عام، ينظر إليه كمحفظة تتقسم إلى فئات عدّة، منها: سيادية، استثمارية، للتثبيت، للتنمية، إدخارية للأجيال القادمة، للمعاشات الاحتياطية، ولدعم الاقتصاد، كالاستثمار في منظومة اقتصادية جديدة تحفّز النمو وتؤمن فرص عمل على المدى الطويل.

فعادةً ما يموّل هذا الصندوق من عائدات البترول المباشرة (الإتاوات وأرباح النفط)، ومن أرباح عائدات البترول الاستثمارية أو عن طريق عائدات غير مباشرة، كالضرائب على الأفراد والشركات، إذ إن الاستثمار في البنى التحتية أو في قطاعات التكنولوجيا أو الطاقة البديلة، على سبيل المثال لا الحصر، يؤدي إلى خلق فرص عمل وتحسين مستوى الدخل عند الأفراد. بالإضافة إلى أنّ توجيه الغاز للاستهلاك الداخلي يؤدي إلى انخفاض تكاليف الطاقة على الأفراد وعلى الشركات فيخفض تكاليف الإنتاج ويحفز التنافسية. عندها يمكن فرض ضرائب استثنائية على الدخل (أفراداً وشركات)، وضرائب البيئة على استهلاك الطاقة (أفراداً وشركات). هذه الضرائب يمكن اقتطاعها لتمويل الصندوق واستثمارات القطاع على الأجل الطويل. علماً أنّ توجيه الإنتاج إلى السوق الداخلي يقلل الاعتماد على الطاقة المستوردة، ما يحدّ من خروج النقد الأجنبي وتحسين وضع الميزان التجاري (خفض العجز).

ولا يوجد اتفاق عالمي على ما يمكن اعتباره صندوقاً سيادياً, فقد اختلفت التعريفات:

- فيعرّف صندوق النقد الدولي[٢] صناديق الثروة السيادية بأنها "صناديق أو ترتيبات إستثمار عامة ذات أغراض محددة مملوكة للحكومة وتحت سيطرتها مهمتها الاحتفاظ بها وإدارة الأصول، لأهداف اقتصادية كلية متوسطة، وطويلة المدى وتلك الصناديق يتم بناؤها من عمليات الصرف الأجنبي أو عائدات عمليات التخصص أو فوائض المالية العامة و/أو عائدات صادرات السلع"، وتطبق تلك الصناديق إستراتيجيات استثمار تشتمل على إستمثارات في أصول مالية أجنبية.
- وتعرّف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) صناديق الثروة السيادية بأنها "وسائط إستثمار مملوكة للحكومة، يتم تمويلها من موجودات الصرف الأجنبي".

٢) تنسيق وتحرير: علي خليفة الكواري ، الطفرة النفطية الثالثة وانعكاسات الازمة المالية العالمية ، حالة اقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، طبعة ١ ، بيروت ، ٢٠٠٩ ص ٢٥٥.

- وتعرّفها لجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بأنها "قنوات رأسمالية عدة تسيطر عليها، وتستثمر في الأسواق بالخارج "[٣] الصناديق العائدة إلى البلدان النفطية، التي تنتج مواردها من إنتاج وتصدير المورد الناضب (كبلدان الخليج العربية مثلاً) وتلك العائدة إلى حكومات دول تأتي بموارد صناديقها من فوائض في ميزانها التجاري بسبب الزيادة في صادراتها وتراكم احتياطات صرف اجنبي لديها (مثل الصين وكوريا).

وتسعى مختلف الدول في العالم إلى تحقيق معدلات نمو متزايدة مما يحقق الرفاهية والتقدم لمواطنيها .

وتعمد الدولة المنتجة للطاقة إلى الاستفادة من الفترات الايجابية لأسعار الطاقة لتغطي به الفترات السلبية ولتستخدمه في مجالات أخرى، لذلك أوجدت هذه الدول الصناديق السيادية أو صناديق الثروة السيادية.

ومن التعاريف التي أُعطيت أيضًا لهذه الصناديق:

"الصندوق السيادي هو صندوق مملوك من قبل دولة يتكون من أصول مثل الاراضي أو الأسهم أو السندات أو أجهزة إستثمارية أخرى ومن الممكن وصف هذه الصناديق ككيانات تدير فوائض دولة من أجل الإستثمار، وهي مجموعة من الأموال تعد بمليارات الدولارات تستثمرها الدول في الاسهم والسندات.[٤]

ويعود تاريخ بعض هذه الصناديق إلى عام ١٩٥٣، مثل صندوق الكويت، ولكنها بدأت تنشط بصورة متزايدة بحيث إستحوذت تلك الصناديق ضمن القطاع المالي وحده على حصص في مؤسسات عملاقة مثل "مورغان ستانلي".[٥]

---

[٣] تنسيق وتحرير: علي خليفة الكواري ، الطفرة النفطية الثالثة وانعكاسات الازمة المالية العالمية ، المرجع السابق ذكره، ص ٢٥٦.

[٤] موسوعة بيكيديان انترنت، دخول: ٢٠١٦/٥/١٠.

[٥] مورغان ستانلي (Morgan Stanley) هي مؤسسة خدمات مالية واستثمارية اميركية متعددة الجنسيات ، تعتبر من اكبر المؤسسات المصرفية في الولايات المتخدة والعالم ، يقع مقرها في مبنى مورغان ستانلي الرئيسي ، وسط منهاتن ، مدينة نيويورك.

وبخلاف ما يعتقده البعض بأنّ هذه الصناديق ظاهرة حصرية للعائلات المالكة في دول الخليج العربي فإنّ عدة دول في العالم تمتلك صناديق مماثلة، ومن بينها النرويج التي تمتلك أحد أكبر الصناديق حول العالم والتي تقدر موجوداته بأكثر من ٣٢٢ مليار دولار.(٦)

وكذلك تدير كل من سنغافورة والصين وروسيا صناديق لها أهميتها، وكذلك أسست كل من التشيلي وفنزويلا هيئات من هذا النوع، ويعتبر جهاز أبو ظبي للإستثمار أكبر الصناديق السيادية في العالم، بالنظر إلى موجوداته بالدولار الأميركي ونسبة تلك الموجودات يصل إلى إجمالي الناتج المحلي لدولة الامارات العربية المتحدة.(٧)

وقد ورد في بيان صادر عن مجموعة العمل الدولية (IWG) التالي:

صناديق الثروة السيادية أو ترتيبات للإستثمار ذات غرض خاص تملكها الحكومة العامة وتنشىء الحكومة العامة صناديق الثروة السيادية لأغراض إقتصادية كلية، وهي صناديق تحتفظ بالاصول أو تتولى توظيفها أو ادارتها لتحقيق أهداف مالية، مستخدمة في ذلك إستراتيجيات إستثمارية تتضمن الاستثمار في الأصول المالية الأجنبية.

وتنشأ صناديق الثروة السيادية في العادة معتمدة على فوائض ميزان المدفوعات أو عمليات النقد الأجنبي الرسمية، أو عائد الخصخصة، أو فوائض المالية العامة، أو الايرادات المتحققة من الصادرات السلعية، أو كل هذه الموارد مجتمعة.

أما الاصول المستبعدة من صناديق الثروة السيادية فهي تتضمن إحتياطات النقد الاجنبي التي تحتفظ بها السلطات النقدية للأغراض التقليدية المتعلقة بميزان المدفوعات والسياسة النقدية، أو أصول المؤسسات المملوكة للدولة بمفهومها التقليدي، أو صناديق تقاعد موظفي الحكومة، أو الأصول التي تدار لصالح أفراد.(٨)

---

(٦) موسوعة بيكيديان انترنت ، دخول: ٢٠١٦/٥/١٠.
(٧) موسوعة بيكيديان انترنت، دخول: ٢٠١٦/٥/١٠.
(٨) مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية تعرض " مبادىء سنتياغو على اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية ، تاريخ الدخول إلى الموقع ٢٠١٦/٥/١٢، بيان صحفي رقم ٨/٦ ص ٤ – ١١ تشرين الأول ٢٠٠٨.
www.iwg.swf.org

ونصّت دراسة "المعهد المالي لباسل فليحان" المنشورة على الانترنت بأنّ صناديق الثروة السياديـة هـي صناديق، أو كيانـات مملوكة من الحكومات تحتوي على فوائض الدولة (payments balance of surpluses) تستخدمها الحكومات المركزية بشكل متزايد لحيازة أصول سيادية مثل الأراضي والأسهم والسندات، تحرص الحكومات على إنشائها وتملكها خدمة لأغراض إقتصادية، كلية عمومية، تتولى صناديق الثروة السيادية إدارة مجموعة من الأصول من أجل تحقيق غايات مالية محددة تنسجم مع الأهداف الأساسية للصندوق.

وتستخدم الصناديق إستراتيجيات إستثمارية متعددة من أجل تحقيق عائد مالي ومن ضمنها حيازة موجودات خارجية.

منشأ أصول هذه الصناديق هو عادة فوائض ميزان المدفوعات أو عمليات النقد الأجنبي الرسمية، أو عائدات الخصخصة، أو فوائض المالية العامة، أو الايرادات المحققة من صادرات السلع (نفط، غاز، معادن أو كل هذه مجتمعة). أمّا بالنسبة إلى لبنان، فتسمح الموارد البترولية الكامنة بالشروع في إنشاء صندوق ثروة سيادي لإدارة العائدات الناتجة عن حصة الدولة الكاملة من البترول المستخرج TGT والمنصوص عليه في المادة ٣ من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية.

ولا تعتبر الأصول التي هي اصلاً في حوزة البنوك المركزية أو المؤسسات المملوكة للدولة من ضمن موجودات هذه الصناديق، كما أنّ إحتياطات العملات الصعبة التي يحتفظ بها البنك المركزي خدمة لأغراض معهودة كميزان المدفوعات أو السياسة النقدية، وصناديق تقاعد موظفي الدولة، ليست من ضمن موجوداتها.

وبالتالي السؤال الذي يُطرح : ما هي دوافع انشاء صناديق الثروة السيادية؟

ثانيًا: أسباب إنشاء صناديق الثروة السيادية

يمكن تلخيص هذه الدوافع فيما يلي:

- تدارك النضوب الطبيعي للموارد الطبيعية والحاجة لتأمين أصول أخرى تدر دخلاً يعوض عن النفط، واستغلال إيراداته من قبل الجيل الحالي وذلك من أجل تحقيق العدالة وحماية حقوق الأجيال.

- التحسب لمواجهة الانعكاسات السلبية للنفقات المالية الناتجة عن الثروة الطبيعية البترولية أو ما يعرف "بالمرض الهولندي[٩]" وأثره على إقتصاديات الدولة المالكة لها، مما يفرض عليها إنشاء هذه الصناديق لإدخار الفائض المالي أو إستثماره خارجياً للحفاظ على استقرار النشاط الاقتصادي وحماية الصناعة أيضاً.
- المساعدة في نقل التكنولوجيا إلى الدول المالكة بحيث تؤدي الاستثمارات لأموال الصناديق إلى توسيع حجم المبادلات الاقتصادية بما فيها عمليات نقل التكنولوجيا والمعرفة.
- التحسب للمخاطر الناجمة عن تقلب الأسعار.

ثالثًا: أهداف صناديق الثروة السيادية

تهدف صناديق الثروة السيادية إلى تحقيق الاستقرار ومدخرات للأجيال تحفظ حقوقهم، وتمويل المعاشات التقاعدية والعمل على تطوير الاقتصاد وتنويعه وإنشاء مشاريع متطورة وذلك عبر تأمين دخل لتحقيق الاستقرار **(أ)**, مدخرات للحفاظ على حقوق الأجيال **(ب)**, تمويل المعاشات التقاعدية **(ج)**, دعم الاقتصاد **(د)** و تحقيق التطور والتقدم **(هـ)**.

أ- دخل لتحقيق الاستقرار

تهدف صناديق الثروة السيادية للتصدي لتقلبات أسعار السلع الأساسية، مما يعني ضمان إستقرارها وإستقرار إيراداتها من صادرات هذه السلع لانه وكما هو معروف بأنّ سوق النفط يتقلب بإستمرار ويصاب أحيانًا بتقلبات حادة في أسعاره.

وهذا ما يؤثر تأثيرًا مباشرًا على الدول التي تعتمد إقتصادياتها على صادرات هذه المنتجات البترولية وبالتالي فإنّ الصندوق دوره هنا في حماية الاقتصاد وتمويله ضد هذه التقلبات في أسعار الموارد الطبيعية.

ب- مدخرات للحفاظ على حقوق الأجيال :

---

(٩) عرف في علم الاقتصاد، بأنه العلاقة الظاهرة بين ازدهار التنمية الاقتصادية بسبب وفرة الموارد الطبيعية وانخفاض قطاع الصناعات التحويلية (أو الزراعية).

إنّ الموارد الطبيعية البترولية، كما هو حال غيرها من الموارد الطبيعية، هي موارد غير متجددة لذا فإنّ صناديق الثروة السيادية تسعى لتكوين مدخرات لأجيال المستقبل، من أجل تحقيق العدالة بين الأجيال لتلبية إحتياجات المستقبل عندما تستنفد هذه الموارد الطبيعية البترولية الناضبة.

ج- تمويل المعاشات التقاعدية :

تهدف بعض الصناديق السيادية إلى تمويل الالتزامات المتعلقة بالمعاشات التقاعدية، ومن أجل مواجهة العجز في المستقبل لدفع المعاشات التقاعدية للشيخوخة وتغطية متطلبات التمويل.

د- دعم الاقتصاد :

من أجل الاستعداد لعصر ما بعد نضوب النفط، اقتضى ذلك ضرورة التنويع الإقتصادي أي تنويع مصادر الدخل الوطني أو تنويع مصادر الدخل الحكومي بتطوير القطاعات والايرادات غير النفطية، وهذا ما سعت إليه معظم البلدان النفطية لتدارك المرحلة والتغييرات التي ستواجهها بعد استنفاد الثروة الطبيعية البترولية وبالتالي زوال ايراداتها.

هـ- تحقيق التطور والتقدم :

بحيث يتم إستثمار أموال الصناديق السيادية في مشاريع على المدى البعيد ذات أهمية إستراتيجية للإقتصاد المحلي كمشاريع البنى التحتية والمشاريع الانمائية التي تؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة، وإيجاد طاقات بديلة عن الطاقات الناضبة البترولية كالإعتماد مثلاً على الطاقة الشمسية والطاقة الحيوية للسيارات التي تحمي البيئة أيضًا من التلوث وإجراء الأبحاث في سبيل التطور والتقدم ونقل التكنولوجيا.

الفرع الثاني: تمييز صناديق الثروة السيادية عن مؤسسات مالية المشابهة

تتميز صناديق الثروة السيادية عن غيرها من المؤسسات المالية كالبنوك المركزية **(أوّلا)**, صناديق المعاشات التقاعدية العمومية **(ثانيًا)**, صناديق الثروة السيادية والمؤسسات والشركات **(ثالثًا)**.

أولاً: صناديق الثروة السيادية والبنوك المركزية

تختلف صناديق الثروة السيادية عن البنوك المركزية من حيث الأهداف فالصناديق تسعى إلى الإستثمار في حين أنّ البنك المركزي يدير السياسة النقدية وسياسة الصرف.

ثانيًا: صناديق الثروة السيادية وصناديق المعاشات التقاعدية العمومية

إنّ موارد صناديق المعاشات العمومية تأتي مصادرها من الاشتراكات في حين أنّ موارد صناديق الثروة السيادية تأتي من إيرادات النفط.

ثالثًا:صناديق الثروة السيادية والمؤسسات والشركات

فالمؤسسات العمومية تأخذ شكل شركات تجارية وتخضع بموجب ذلك للقانون التجاري، والأمر يختلف بالنسبة إلى الصناديق السيادية لأنها صناديق استثمار، فوظيفة الشركات الأساسية هي إنتاج السلع والخدمات في حين أنّ وظيفة الصناديق السيادية هي إستثمار الأصول المالية.

فكرة الصندوق السيادي وّلدت من منظار ضمان حقوق الأجيال المُستقبلية. وقد أثبت التاريخ صوابية هذه النظرية من ناحية أنّ البلدان التي أنشأت صناديق سيادية (عددها يفوق الـ ٥٠ والكويت كانت الأولى في العام ١٩٥٣) أمّنت حياة رفاهية لأجيالها المُستقبلية. على سبيل المثال هناك الصندوق السيادي القطري (Qatar Investment Authority) الذي من المُتوقع أن تؤمّن عائداته الإستثمارية في الأعوام القادمة كامل تمويل الميزانية القطرية وذلك من دون أي يكون للنفط والغاز أي دور في ذلك.

فقد أخذت قطر بالإستثمار في مشاريع عدّة وشركات عالمية في فرنسا، إيطاليا، أميركا، بريطانيا... هذه الاستثمارات التي يقوم بها جهاز قطر للاستثمار تشمل مختلف المجالات الصناعية، الخدماتية، المصرفية، والزراعية في العالم. ولخفض المخاطر الناتجة عن تقلب أسعار العملات، قام جهاز قطر للاستثمار باعتماد التنويع في الاستثمارات وفق العملات ٤٠٪ من أصوله بالدولار الأميركي، ٤٠٪ باليورو، و٢٠٪ بباقي العملات.

والمُلفت في الأمر أنّ هناك عوامل تُعطي للصندوق السيادي أهمية كبرى تتمثّل بعزله عن متاهات الصرف والديون الحالية للدوّلة خاصة أنّ النمو الدائم لهذه الصناديق هو حقيقة واقعية على الرغم من أزمة الديون السيادية العالمية.

كما يُمكن إعتبار الصندوق السيادي للدولة كصندوق يحوي أصولاً بالعملات الأجنبية يتمّ إستثمارها في الأسواق المالية بهدف الإستفادة من مدخول ولكن في نفس الوقت إدخار أموال للأجيال المُستقبلية (نظرة ضيقة للصندوق السيادي). والمُلفت أنّ أول من أنشأ صندوقاً سيادياً في العالم كانت دولة الكويت في العام ١٩٣٥ وحذت العديد من الدول حذو الكويت لاحقًا ليُصبح عدد الصناديق السيادية في العالم اليوم بحدود الـ ٥٦ صندوقاً.

ففي الواقع إزداد الإهتمام بالصناديق السيادية نظراً لما لها من تداعيات إيجابية على الصعيد الإقتصادي، المالي، الإجتماعي وحتى على الصعيد الجيو إستراتيجي للدوّلة صاحبة الصندوق. ويُظهر التاريخ أن بعض الدوّل التي أنشأت صناديق سيادية، أمّنت مُستقبلها ومُستقبل أجيالها المقبلة وضمنت تطوّرها الاقتصادي والإجتماعي.

بعض الإستراتيجيات التي إعتمدتها الدول تنص على إدخال كل مداخيلها من الثروات الطبيعية (نفط، غاز، معادن، مياه)، من الهبات والفائض في الموازنة في الصندوق السيادي. وهذا الأمر سمحّ بتعظيم سريع لحجم هذا الصندوق إلى درجة تهدف بعض الدوّل (قطر مثلاً) إلى تمّويل ميزانيتها بالكامل من عائدات الصندوق السيادي. أي بمعنى أخر لا ضرورة بعد هذه اللحظة من فرض أية ضرائب أو رسوم على المواطن!

يهدف الصندوق السيادي (مملوك من الدولة) إلى خلق الإستقرار الإقتصادي والمالي في بلد مُعيّن وفي نفس الوقت إدخار الأموال للأجيال المقبلة وذلك وفقًا لمبادئ سانتياغو.

التجارب التي رافقت إنشاء أوّل صناديق إستثمارية في العالم أظهرت أنّ هناك مخاطر تواكب عمل الصندوق وعلى رأسها الخوف على قيمة الأصول، نقص في الشفافيّة، الأخلاقيات في الاستثمارات،

مشاكل جيوسياسية، لكن مع الوقت تمّ تفادي كلّ هذه المخاطر عبر وضع قيود على إدارة الصندوق. من هنا تأتي أهمية مبادئ سانتياغو التي تحوي على مجموعة من الإجراءات (أفضل الممارسات) التي تخص الصناديق السيادية والتي قام صندوق النقد الدولي بوضعها في العام ٢٠٠٨ ومنها تحليل مُعمّق لمداخيل الدولة بهدف فهمها بشكل جيد يسمح بفهم الأهداف الإستثمارية وإدارة المخاطر بشكل أفضل، وضع السياسات وإدارة القضايا التشغيلية والمؤسسية التي تواجه الصناديق السيادية، وتطبيق أفضل الممارسات في معايير المحاسبة والحوكمة والأخلاقيات ...

ويجب أن تكون السياسة الاستثمارية للصندوق السيادي متسقة ومنسجمة مع استراتيجيات الاستثمار الشاملة للبلد وذلك لأن تكامل سياسة الصندوق الاستثمارية مع استراتيجيات البلد لا تشمل على صعيد الادارة الماليةfiscal وإدارة الموجودات، يجنب البلد اوضاعاً غير مستحبة على الصعيد المالي.

والأوضاع المقصودة هي تحمل الدولة لدين عام بشروط مكلفة وفي نفس الوقت حيازتها لأصول متراكمة وأموال في صندوقها السيادي والتي يعتبر عائدها المالي أدنى من كلفة خدمة الدين العام. (فوائده)

المطلب الثاني: تصنيف الصناديق السيادية

يختلف تصنيف أنواع الصناديق السيادية وفقاً للمعيار المعتمد، ويمكن إعتماد المعايير التالية[١٠]: وفقاً لمجال عمل الصندوق **(الفرع الأول)**, وفقاً لمصادر دخل الصندوق **(الفرع الثاني)**, وفقاً وفقاً للهدف من الصندوق السيادي **(الفرع الثالث)**, ووفقًا لتقسيمات صندوق النقد الدولي **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول: وفقاً لمجال عمل الصندوق

- **صناديق سيادية محلية:** وهي تمارس نشاطها داخل البلد فتعمل على توظيف الفوائض المالية لهذه الصناديق في مختلف المجالات والفرص المتاحة للإستثمارات داخل البلد، وهذا يؤدي إلى فوائد كثيرة لإقتصادها الوطني مما يشرع في عملية التنمية الاقتصادية وزيادة الناتج المحلي الاجمالي. والمثال الأبرز هنا هو شركة الاستثمار الصينية.

---

[١٠] صندوق النقد الدولي، تقرير الإستقرار العالمي، المالي، عدد تشرين الأول، واشنطن ٢٠٠٧.

- **صناديق سيادية دولية:** أي تستثمر أموالها خارج البلاد وذلك كي لا يزاحم الاستثمار الحكومي الاستثمار الخاص، وأيضاً لتجنب الاصابة من الآفة الاقتصادية أو ما يسمى "بالمرض الهولندي". والمثال الأبرز هنا هو الصندوق النرويجي.

الفرع الثاني: وفقاً لمصادر دخل الصناديق السيادية

بحسب هذا المعيار يوجد أنواع من الصناديق تأتي مواردها من مصادر مختلفة فهناك صناديق سيادية نفطية، وصناديق سيادية غير نفطية وصناديق ممولة من فوائض الخصخصة وأخرى ممولة من فائض الميزانية.

- **صناديق سيادية نفطية:** أي الممولة من عوائد المواد الأولية وتعد هذه العوائد أول مصدر لتمويل الصناديق السيادية من خلال الصادرات المواد الأولية وعلى رأسها الغاز والنفط. وهذه هي حال معظم الصناديق في العالم كصندوق أبو ظبي والصندوق النرويجي.
- **صناديق سيادية غير نفطية:** وهي ممولة من فوائض المدفوعات التجارية وفوائض الميزانيات في بعض الاقتصاديات، وهذا النوع من الصناديق موجود في الدول غير النفطية. بحيث تعمد بعض الحكومات عند تسجيل فائض في الميزانية العامة للدولة إلى تحويل هذا الفائض لإستثماره في الأصول المالية بغية تحقيق عوائد من جهة، ومن أجل توجيه الاقتصاد من جهة إلى أخرى. كالصندوق في سنغافورة.[١١]
- **صناديق سيادية ممولة بفوائض الخصخصة:** لجأت الكثير من الدول إلى إعتماد الخصخصة في بعض المشاريع وخصخصة القطاع العام من أجل إنشاء مشاريع كبرى ممّا أدّى إلى حصول الدولة على عوائد مالية ضخمة، وتلجأ الدول إلى طرق مختلفة لإستعمال هذه العوائد المالية. فيتم إستعمالها أحياناً بحيث توجه مباشرة لتمويل الميزانية العمومية، وأحياناً لتمويل برامج إعادة هيكلة الاقتصاد وسداد الديون. ونظرًا لضخامة هذه العوائد وتخوفًا من أن تقود إلى توسع كبير في الانفاق العمومي يكون أكبر من الطاقة

---

[١١] جعفر طالب أحمد، الصناديق السيادية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الكوت للعلوم الإقتقادية والإدارية، جامعة واسط، العدد ٢٨، كانون الثاني ٢٠١٨.

الاستيعابية للإقتصاد والذي يمكن أن يؤدي إلى التضخم، وبما أنّ المؤسسات التي تم خصخصتها هي ملك عام لجميع الأجيال فيتم تحويل كل عوائد الخصخصة أو جزء منها إلى صناديق سيادية [١٢]. كالصندوق في الجزائر.

الفرع الثالث: وفقاً للهدف من الصندوق السيادي

- **صناديق الثبيت stabilization:** تهدف إلى حماية الميزانية العامة للدولة والاقتصاد القومي من تقلبات الأسعار وبالتالي إلى تأمين الاستقرار. والمثال الأبرز على هذا النوع من الصناديق هو صندوق التقاعد العالمي النرويجي.[١٣]
- **صناديق الادخار saving funds:** تعمل لإفادة الأجيال القادمة، فيتم تحويل جزء من ايرادات الأصول غير المتجددة (النفطية) إلى هذه الصناديق لتجنب المشكلات التي تنجم عن ما يعرف بالمرض الهولندي. والصناديق السيادية للإمارات العربية المتحدة هي المثال الأبرز على هذا النوع من الصناديق.
- **صناديق شركات الاستثمار الاحتياطي:Reserve investment corporation** تتشكل أصولها من أصول إحتياطية وتهدف إلى زيادة العائد على الاحتياجات.
- **صناديق التنمية Developments Funds:** هذه الصناديق تساعد في تمويل المشروعات الاقتصادية والاجتماعية، وتشجيع السياسات الصناعية التي قد تزيد من النمو الممكن تحقيقه. كصندوق الثروة السيادية في البحرين.
- **صناديق المعاشات الاحتياطية المحتملة contingent pension_Reserve Funds:** تساهم في تأمين موارد المعاشات للموطنين، وتتكون من مصادر تختلف عن مساهمات الأفراد في المعاشات.

الفرع الرابع: وفقًا لتقسيمات صندوق النقد الدولي

---

(١٢) محمد طرشي ونبيل بوفليح، صناديق الثروة السيادية: الواقع والآفاق، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط.١، الدوحة، ٢٠١٩، ص.٥٥.

(١٣) مظهر محمد صالح، صناديق الثروة السيادية: تقييم أولي لتجربة صندوق تنمية العراق، البنك المركزي العراقي، كانون الأول ٢٠٠٧، ص.٤. .

صناديق الثروة السيادية هي مجموعة متغايرة الخصائص تمول من مصادر مختلفة ولأغراض متنوعة وإستناداً إلى أهدافها البارزة. قسّم صندوق النقد الدولي هذه الصناديق إلى خمس فئات رئيسية.[١٤]

- **صناديق استقرار المالية العامة:** يتمثل هدفها الأول في حماية الميزانية والاقتصاد من تقلبات أسعار السلع الأساسية. (النفط عادة) والمثال الأبرز هنا هي صناديق دول مجلس التعاون الخليجي.
- **صناديق المدخرات للأجيال التالية:** ترمي إلى تحويل الاصول غير المتجددة إلى حافظات أصول أكثر تنوعاً وتخفيف آثار المرض الهولندي. ونذكر هنا على سبيل المثال الصندوق النرويجي.
- **مؤسسات إستثمار الإحتياطي:** التي كثيرًا ما تحسب أصولها حتّى الان على أنها أصول إحتياطية، ويجري إنشاؤه لزيادة العائد على الاحيتاطات.
- **صناديق التنمية:** التي تقدم المساعدة في تمويل المشروعات الاجتماعية، الاقتصادية أو تعزز السياسات الصناعية التي قد تزيد نمو الانتاج المحتمل في بلدٍ ما. كصندوق الثروة السيادية في البحرين.
- **صناديق طوارئ إحتياطات التقاعد من مصادر غير مساهمات التقاعد العمومية:** التي لا تقترن بإلتزامات تقاعدية صريحة في الميزانية العمومية للحكومة.

وينبغي في واقع الأمر توخي المرونة في هذا التصنيف نظرًا إلى أنّ أهداف صناديق الثروة السيادية، قد تكون متعددة أو متداخلة أو قد تتغير بمرور الوقت، ومثال ذلك أنّ بعض صناديق إستقرار المالية العامة قد تطورت لكي تصبح صناديق ذات أهداف إدخارية، لأنّ الاحتياطات المتراكمة تجاوزت على نحو متزايد المبالغ المطلوبة لتحقيق استقرار المالية العامة على المدى القصير أو الحد من تأثير تدفقات العملات الاجنبية الداخلة.

---

[١٤] نشرة صندوق النقل الدولي ، آفاق الاقتصاد الاقليمي ، النشرة الالكترونية ٢٥ نيسان ٢٠١٦ ، دخول ٢٠١٦/٥/١٦.

إنّ تنوع أهداف صناديق الثروة السيادية يعني إختلاف آفاق الاستثمار والموازنة بين المخاطر والعائدات. لذلك نجد ثمة تباينًا في وسائل إدارة هذه الصناديق فمثلاً: إنّ الصناديق التي تتوخى أهداف إستقرار المالية العامة تؤكد بدرجة أكبر على السيولة وتكون آفاق استثمارها قصيرة الأجل بالمقارنة مع الصناديق التي تتوخى أهداف الإدخار. وقد أعادت عدة بلدان النظر في أهداف صناديق الثروة السيايدة التي تمتلكها، وأعادت تصميم هياكلها لتوسيع نطاق أدوار السياسات وأهداف الاستثمار الخاصة بها.

المبحث الثاني: إيجابيات وسلبيات إنشاء الصناديق وفق التجارب الواقعية

المطلب الأول: إيجابيات صناديق الثروة السيادية

تمّ إثبات إيجابيات الصناديق السيادية العديدة علميًّا من خلال عديد من الدراسات التي وضعها البنك الدوليوشركات دراسات مثل PWC **(Price Waterhouse and Coopers)** ويُمكن تقسيم هذه الإيجابيات على الصعيد المالي **(الفرع الأول)**، على الصعيد الإقتصادي **(الفرع الثاني)**، على الصعيد الإجتماعي **(الفرع الثالث)** وحتى على الصعيد الإداري[١٥] **(الفرع الرابع)**، قبل أن نسلط الضوء على في تراجع الدين العام في الدول المستوردة للنفط **(الفرع الخامس)**.

الفرع الأول: على الصعيد المالي

يسمح الصندوق السيادي بتخفيف كلفة الإقتراض على الدولة. فالمُستثمرون في سندات الخزينة ينظرون إلى إحتمال تخلّف الدولة عن الدفع كعامل أساسي يُحدد من خلاله الإستثمار في هذه السندات أو لا. وإذا ما تمّ إختيار الإستثمار فيها، فإن وجود الصندوق يُقلّل حكمًا من سعر الفائدة على هذه السندات وبالتالي من حجم خدمة الدين العام. هذا الواقع يُسقط ذريعة إستخدام مداخيل الثروة البترولية لتخفيف عبء خدمة الدين.

الفرع الثاني: على الصعيد الإقتصادي

يحمي وجود الصندوق السيادي, الإقتصاد من التضخّم (مرض السرطان بالنسبة للإقتصاد). فدخول العملات الأجنبية إلى الاقتصاد الوطني والناتج عن الصادرات البترولية، يرفع من التضخم بحكم زيادة الإستهلاك المحلّي الناتج عن هذه الأموال، ويزيد من الودائع في المصارف التجارية مما يدفع هذه الأخيرة إلى زيادة عرضها من القروض وبالتالي تُشكّل ضغطاً على العملة الوطنية. لكن الصندوق السيادي يسمح من خلال آلية بسيطة في تخفيف تدفق صافي الأموال بالعملات الأجنبية إلى الاقتصاد الوطني عبر الإستثمار في إقتصادات خارجية وهذا ما يُخفف من وطأة دخول

---

[١٥] جاسم عجاقة، «الصندوق السيادي» محور الملف النفطي في المرحلة المقبلة، جريدة الجمهورية، ٩ كانون الثاني ٢٠١٧.

الأموال بالعملات الأجنبية وبالتالي يلجم التضخم. هذا الإستثمار في الإقتصادات الخارجية يسمح أيضًا بحلّ مُشكلة المرض الهولندي الذي يضرب الإقتصادات التي تُصدّر البترول والناتج عن تقوية العملة الوطنية على حساب الصادرات الصناعية التي تفقد تنافسيّتها بسبب قوة العملة الوطنية وبسبب إرتفاع كلفة الإنتاج الناتجة عن التضخّم.

إنّ آفة المرض الهولندي التي تضرب الإقتصادات والتي تنتج عن التدفقات المالية من قطاع البترول والتي يعاني لبنان أصلاً كما سنبّين فيما بعد، هي نتيجة لتقوية العملة الوطنية على حساب الصادرات الصناعية التي تفقد تنافسيتها بسبب قوة العملة الوطنية.

وإذا ما أضفنا التضخم الذي ينتج عن تدفق العملات الصعبة، نرى أنّ الصادرات التقليدية (الصناعية، الزراعية، والخدماتية) تفقد من تنافسيتها مع نظيراتها من الدول الأخرى. وبالتالي، فإنّ الصندوق السيادي يدفع إلى حفظ الثروة بالعملات الصعبة في الخارج وبالتالي، يُخفف الضغط على العملة الوطنية مما يعني تحّسين قدرة الدولة على التصدير.

كما أنّ إستثمار عائدات الصندوق في القطاعات الإنتاجية له مفعول إيجابي من ناحية تقوية الماكينة الإقتصادية التي ستستفيد من هذه العائدات. وإذا ما ترافق ضخ هذه العائدات في الاقتصاد مع خطّة إقتصادية تسمح بتنويع الماكينة الإقتصادية وتوزيعها بشكل عادل بين المناطق كافة، فإن الناتج المحلّي الإجمالي سينمو بشكل كبير كنتيجة لهذه الإستثمارات وبالتالي، فإنّ الفائض المُحقّق من الموازنة يُستخدم في سدّ الدين العام وزيادة الإستثمارات. [١٦]

الفرع الثالث: على الصعيد الإجتماعي

يؤدّي إستثمار عائدات الصندوق السيادي بشكل يسمح بتأمين إنماء متوازن، بدون أدّنى شكّ إلى عدالة إجتماعية أفضّل وذلك من خلال خلق وظائف في جميع المناطق وبالتالي توزيع الثروة بواسطة الماكينة الإقتصادية بشكل عادل على جميع أفراد المجتمع. كما أن الإستثمارات في البنى

---

[١٦] جاسم عجاقة، «الصندوق السيادي» محور الملف النفطي في المرحلة المقبلة، المرجع السابق.

التحتية تؤمّن رخاء إجتماعيًا كبيرًا يستفيد منه المواطن على مثال خلق ترامواي أو جسور أو سدود أو طرقات.

الفرع الرابع: على الصعيد الإداري

يفرض وجود الصندوق السيادي الإلتزام بمبادئ سانتياغو والتي تحوي على شقّ أساسي وهو الحوكمة الرشيدة مما يعني سياسة مالية شفّافة. على هذا الصعيد، تقول دراسة الـ«PWC»، أنّ دخول عائدات البترول إلى الصندوق السيادي سيُقلّل حكّمًا من سلطة السياسيين على هذه الأموال وبالتالي لن يكون بمقدورهم التصرّف بالمال العام كما يفعلون بغياب الصندوق.

ولا يُمكن نسيان التداعيات الإيجابية المباشرة على القطاعات الإنتاجية (صناعة وزراعة) من خلال إستثمار عائدات الصندوق فيها مما يقوّي الماكينة الإنتاجية ويزيد من صادراتها. وإذا ما ترافق ضخ هذه العائدات في الاقتصاد مع خطّة إقتصادية تسمح بتنويع الماكينة الإقتصادية وتوزيعها بشكل عادل على كافة الأراضي اللبنانية، فإنّ الناتج المحلّي الإجمالي سينمو بشكل كبير كنتيجة لهذه الإستثمارات وبالتالي فإنّ الفائض المُحقّق من الموازنة يُستخدَم في سدّ الدين العام وزيادة الإستثمارات.[١٧]

وبما أنّ الغايات من إنشاء الصناديق تنوعت فهي ليست غاية واحدة، فمنها للتقاعد ومنها للأستثمار والإدخار والإقتصاد والتطور، لذلك نجد بأنّ صناديق الثروة السيادية تنوعت تسميتها بحسب الغاية التي ترمي إلى تحقيقها.

ومن هذه الصناديق والتسميات:

- صندوق معاشات التقاعد في النرويج.
- جهاز أبو ظبي للإستثمار.
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في الصين.
- مؤسسة النقد العربي السعودي.
- جهاز قطر للإستثمار.

---

[١٧] جاسم عجاقة، «الصندوق السيادي» محور الملف النفطي في المرحلة المقبلة، المرجع السابق.

- صندوق الثروة الوطنية في روسيا.
- الصندوق الاحتياطي في روسيا.
- صندوق المستقبل الاسترالي – استراليا.
- صندوق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في تشيلي.
- صندوق الاستقرار النفطي في ايران.
- صندوق التقاعد في نيوزيلندة.
- صندوق احتياطي المعاشات التقاعدية في تشيلي.
- صندوق إحتياطي الاجيال القادمة في البحرين.
- صندوق إستقرار عائدات النفط في المكسيك.

وغيرها من الصناديق، ومن الملاحظ بأنّ بعض الدول لديها أكثر من صندوق سيادي كروسيا وتشيلي.

وتشير الاحصاءات بأنّ صندوق النرويج وصندوق أبو ظبي هما في صدارة الصناديق السيادية في العالم .

الفرع الخامس: في تراجع الدين العام في الدول المستوردة للنفط

إنّ اصلاحات دعم الطاقة، وانخفاض أسعار البترول ساعدا في خفض مستويات الدين العام لدى البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا وأفغنستان وباكستان ورغم هذا التعـافي الاقتصادي الطفيف يصرّح السيد أحمد وهو مدير ادارة الشرق الاوسط وآسيا الوسطى "أنّ آفاق النمو متوسطة الأجل في البلدان المستوردة للنفط لا تزال غير كافية لمعالجة مشكلة ارتفاع البطالة القائمة منذ وقت طويل"، فمعدل البطالة لا يزال مرتفعاً في المنطقة حيث يبلغ ١٠٪، مع وصول البطالة بين الشباب إلى نسبة شديدة الارتفاع تبلغ ٢٥٪.

وفي التقرير، يشجع الصندوق صنّاع السياسات في هذه البلدان على تعزيز الاصلاحات الهيكلية التي ترفع جودة التعليم وتحسّن كفائة أسواق العمل والأسواق المالية وتزيد الانتفاح للمساهمة في دفع عجلة النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل .

هل نجح النفط في سد عجز الموازنات في الدول العربية ؟ وكيف تم استثمار عائدات النفط في الدول العربية النفطية ؟

من الطبيعي أن تؤدي عائدات النفط إلى تحسين في المالية العامة وإلى فائض في الموازنة أو سدّ العجز فيها، ولكن هذا الأمر لا يحدث دائمًا بسبب زيادة الانفاق العسكري، فإنّ عائدات البترول في الدول العربية لم تستثمر كما يجب، ولم يتوصل العرب عن طريق هذه " العائدات إلى الثراء العربي " بمفهومه الواسع اقتصادياً وتنموياً واجتماعياً وحضارياً وانسانياً.

فإنّ المبالغة والاستمرار بإستيراد أنظمة الأسلحة من البلدان الصناعية، وبخاصة من الولايات المتحدة الاميركية وصفقات الأسلحة بمليارات الدولارات فهو يعاكس تماماً الثراء العربي بل هو دلالة على "الفقر العربي"، ولا يستفيد منه سوى الاقتصاد الغربي والسماسرة ممّا يبرز الفساد بوجهيه، فساد الرؤية والفساد السياسي والاداري.[١٨]

إنّ ما يجعل استمرار العجز في الميزانيات الحكومية العربية ثابتاً هو الاستمرار في الانفاق العسكري، ويتصاعد الانفاق العسكري على حساب الانفاق التنموي.

وإنّ معظم الموجودات المالية العربية ذهبت منذ عام ١٩٧٤ لتثتمر، فالولايات المتحدة المتحدة وبريطانيا، إضافة إلى الطابع العابر للنفط .[١٩]

وقد شعرت الحكومات العربية بخطورة الوضع، وأنّ الزمن الراهن لم يعد كالسابق ولا يمكن الاستمرار بالسير على ذات المنوال بل يجب التأقلم مع نمط مختلف من الحياة لا يقوم على الاعتماد الكامل على الدولة بل يتحمل كل فرد فيه بجانب الدولة دوره الايجابي الفعال، الأمر الذي يظهر مدى قلق حكومات الدول العربية إزاء الثروة النفطية وهي موارد ناضبة بطبيعتها وغير متجددة في حال استنفادها.

---

[١٨] عدنان جابر، العرب وعصر ما بعد النفط، دار علاء الدين، ط. أولى ٢٠٠٤ ، ص ٦٣.

[١٩] عدنان جابر، العرب وعصر ما بعد النفط، دار علاء الدين، مرجع سبق ذكره، ص ٦٥.

لذا فإنّ كيفية ادارة عائدات النفط مسألة بغاية الاهمية والدقة فإنّ حسن استثمار هذه العائدات يؤدي إلى النمو والانماء في البلاد وإلى تحقيق الازدهار الحقيقي.

يوجد إختلافات جوهرية فيما بين الصناديق السيادية حول العالم، لكن ما يجمع بين مختلف هذه الصناديق هو وجوب خضوعها لمبادىء حوكمة هي شرط أساسي لنجاحها لبحث مبادىء حوكمة الصناديق السيادية.

المطلب الثاني: سلبيات الصناديق السيادية

الفرع الأول: الآثار السلبية للثروة النفطية

تفسّر ظاهرة نقمة النفط، بأنّ النفط، وخاصة في الدول النامية، بدلاً من أن يؤدي إلى تحسين وضع البلد فإنه يكون نقمة عليها، فكيف ذلك ؟

يزداد إعتماد البلد على ايرادات البترول بحيث يصبح الاعتماد[٢٠] كلياً على ريع البترول بعد فترة قصيرة من الزمن. فإنّ لعنة الموارد تنعكس سلباً من عدة نواحي: من الناحية الاقتصادية **(أولاً)**، من الناحية السياسية **(ثانياً)** ومن الناحية الاجتماعية **(ثالثاً)**.

<u>أولاً– من الناحية الاقتصادية</u>

قدّم الاقتصاديون التفسيرات التالية[٢١] :

- عند إكتشاف البترول في أي بلد، يندفع الناس، في غالبيتهم، إلى محاولة الاسراع للإستفادة من هذه الثروة الطبيعية عن طريق المشاركة في العمليات، كالمشاركة في الخدمات اللازمة أو الانخراط في القطاع .
- الأجور العالية في قطاع البترول تؤدي إلى إرتفاع مستوى الاجور في القطاعات الأخرى في البلد، وتصبح تكلفة الانتاج أعلى بكثير في البلد من التكلفة المشابهة في الدول

---

[٢٠] فاروق القاسم ، النموذج النرويجي ، ادارة المصادر البترولية ، (تأليف وترجمة) ٦ عالم المعرفة ٣٧٣ مارس ٢٠١٠ ص ٣٨٩.

[٢١] .فاروق القاسم ، النموذج النرويجي، ادارة المصادر البترولية، (تأليف وترجمة) ٦ عالم المعرفة ٣٧٣ مارس ٢٠١٠، ص ٣٩٠.

المنافسة، فتخسر الصناعات غير النفطية في البلد أسواقها، ما يؤدي بدوره إلى تقلص هذه الصناعات أو تدميرها كلياً.

- تزداد البطالة وترتفع قيمة العملة في البلد المضيف بحيث يخلق هذا رغبة ملحة من قبل المستثمرين على الصعيد الدولي في استثمار أموالهم في البلد، ويؤدي هذا بدوره إلى ضغط كبير على العملة المحلية، بحيث ترتفع قيمتها مقارنة بالدول المجاورة والدول المنافسة للبلد تجارياً.
- بسبب إندفاع الكفاءات البارزة في البلد للإلتحاق بالقطاع النفطي، ينخفض مستوى الكفاءات المتبقية في الصناعات التقليدية غير النفطية، مما يقلل من جودة البضائع المنتجة مقارنة بمنافسيها في البلدان الأخرى التي لا تعاني الصعاب نفسها.

وكلما إرتفعت ايرادات البترول في البلد جنحت السلطات إلى التعامل مع المشكلات الاقتصادية بصورة سطحية (مثلاً عن طريق منح مساعدات وتعويضات لبعض الصناعات المهددة) ما يزيد اعتماد البلد على إيرادات البترول ويزيد المشكلة، بدلاً من معالجة العلّة جذرياً عن طريق منع الارتفاع في تكاليف انتاج السلع غير النفطية.

<u>ثانياً- من الناحية السياسية</u>

تؤدّي إيرادات البترول إلى تعزيز قبضة الحكام على السلطة بإستعمال عدة طرق وأساليب، فيمكن مثلاً أن يمحنوا المواطنين كثيرًا من الفوائد الفورية التي تجعلهم راضيين عن الحكومة من دون أن تكون هذه المنح أو العطايا مشجعة على تقوية الانتاج في البلد (كرفع مستوى الرواتب) وأيضاً يمكن إستعمال ايرادات البترول لتسليح القوات العسكرية وإستعمالها لإحباط أي معارضة في البلد، أو استعمالها في مغامرات عدوانية ضد الدول المجاورة، وتقوية أجهزة المخابرات والشركة لردع أي محاولة باتجاه حرية الرأي أو الانفتاح الفكري.

ومن المعروف أن نظام الحكم الفاسد وانعدام الحكم الرشيد يؤدي إلى تسرب مليارات الدولارات إلى البنوك الأجنبية لحمايتهم من محاولة محاسبتهم في المستقبل، ففي هذه الظروف تختفي مفاهيم الحكم الرشيد كضمان الأمان للمواطنين أو سيادة القانون بما فيها استقلال القضاء ونزاهة أجهزة الحكم وموضوعية القرارات في أجهزة الدولة، وقد يكون سبباً

للنزاع بين الأفراد أو الأحزاب أو الفئات والعشائر، التي تطمع في السيطرة على السلطة في مسائل النفط، وقد ينشأ صراع دموي بين الحاكمين والمتمردين لعدة سنوات بحيث يستنزف الصراع كل ايرادات البترول ويتعداها إلى ديون هائلة تتحول إلى دمار تاركة عبئاً ثقيلاً للأجيال القادمة بدلاً من الفائدة المستديمة من ثروة البترول.

ثالثاً-من الناحية الإجتماعية

تظهر نقمة النفط في المجتمع فينتشر الفساد والرشاوي وتنعدم القيم الاخلاقية ويسيطر الجشع الفردي بحيث يتغلب على المصلحة العامة، ويستعمل الفصل من الوظيفة أو السجن عقاباً ضد عدم الوفاء أو التآمر على جهاز الحكم أو تنتشر الفتنة والاتهامات المبطلة.

ومن البلدان التي عانت عانت من لعنة الموارد : فنزويلا (كابيماس ، فنزوير ايلول ٢٠٠٠).

تقع "كابيماس" في قلب منطقة بحيرة مراكيبو (فنزويلا)، التي تضخ من النفط الخام ما قيمته ١٣ مليون دولار سنوياً، ولكن قصتها تتكرر في العديد من دول أوبك المصدرة للنفط، كما يقول الاقتصاديون.

ويقول الإقتصاديون أنّ منطقة "مراكيبو وفنزويلا" هما نموذجيان كلاسيكيان عن الداء الهولندي.

اذ بدلاً من الرخاء الذي انتظره البلد، غمر سيل الأموال الناجمة الاقتصاد في البلد، ممّا جعل المواطنون يعتمدون على الواردات وعلى سخاء الحكومة بدلاً من الإعتماد على المنتجات المحلية والايرادات الناجمة عن الصادرات .

وفي استطلاع واسع شمل الأمة ظهر أنّ ٨٠٪ من السكان يعتقدون أنّ البلد هو من بين الأغنى في العالم، رغم أنّ ثلثي السكان يعيشون في حالة فقر.

فالمهمة الأولى للحكومة هي في إعادة توزيع الثروة الموجودة.

كما أنّ فنزويلا لم تقم بتطوير صناعة متطورة تقنياً، فإنتاجها خارج البترول لا يتعدى كثيراً انتاج سلع استهلاكية للسوق المحلي .

إنّ لعنة الموارد تشير إلى عدة آثار سلبية رئيسية وهي الفقر، وقلة النمو والتنمية .

فقد يعتقد البعض بأنّ الأمة عندما تكون غنية بالموارد فإنّ الشعب[٢٢] سيتمتع بمستويات عالية من الدخل والتنمية، والحقيقة عكس ذلك حسب ما تشير " تساليك " (من برنامج ريفينو ووتش التابع لمعهد المجتمع المنفتح) فالعديد من الدراسات تشير إلى أنّ نمو الناتج الاجمالي المحلي قياساً على عدد السكان أقوى في الدول المحرومة من الموارد المعدنية والنفطية من نظيره في البلدان الغنية بالموارد.

بين عامي ١٩٦٠ و١٩٩٠، شهدت البلدان الفقيرة بالموارد معدلاً نمو أعلى بمرتين إلى ثلاث مرات من البلدان الغنية بالموارد. وبالنظر إلى ٤٨ بلداً من البلدان التي يشكل البترول فيها أكثر من ٣٠٪ من الصادرات الاجمالية بين عامي ١٩٦٥ و١٩٩٥، فإنّ نصف هذه البلدان جاء في الثلث الأخير من مؤشر التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢ الذي أعدته الامم المتحدة وفقط ربع هذه البلدان جاء في الثلث الأول من المؤشر من بينها دول عديدة، مثل النرويج وكندا، كانت غنية قبل أن يصبح البترول مصدر أساسي فيها، والواقع أنّ ١٢ من بين أكثر الدول اعتمد على المعادن و٦ من بين أكثر الدول اعتماداً على البترول هي على قائمة البنك الدولي للدول الفقيرة ذات المديونية العالية، أي من بين أكثر الامم فقراً في العالم.

وتلقت نيجيريا، إحدى أكبر الدول المصدرة للنفط في العالم، حوالي ٣٤٠ مليار دولار من صادرات البترول منذ أن بدأت بإنتاجه قبل ٤٠ سنة، ومع ذلك، هبطت مستويات المعيشة فيها ويعيش ٧٠٪ من السكان بأقل من دولار واحد باليوم. "لو لم نكتشف النفط لكنا اليوم أفضل" قال وزير مالية البلد " ما إن اكتشفنا النفط حتّى إنهار قطاعنا الزراعي، النفط جعلنا كسولين، عندما كنت صغيراً كنت أعلم أن عليّ استخدام ذهني لكي أنجح، لكن جيل النفط لا يشعر بهذا الشعور لقد اصبحنا فاسدين."

---

(٢٢) حوكمة لعنة الموارد، انترنت، .www.openoil ، دخول ٢٠١٦/٦/٤.

الفرع الثاني: التجارب الواقعية

أولاً: تجربة النرويج

من أجل تلافي نقمة النفط والاستفادة من نعمته لجأت النرويج إلى وضع الأسس السليمة لإدارة الموارد البترولية متبعة سياسة التأني والتخطيط، وقامت بعدة خطوات من أجل تجنب نقمة النفط، والنرويج نجحت في تجربتها في إدارة الموارد البترولية ممّا يشجع سائر البلدان الحديثة في عالم النفط إلى الاستفادة من تجربتها الناجمة، وعلى لبنان أن يحذو حذو النرويج ويتبع سياسة التخطيط والقيام بخطوات سليمة للتوصل إلى الغاية المرجوة من استثمار الموارد البترولية الموجودة في مياهه الأقليمة.

ومن الأسس التي إتبعتها النرويج لتلافي نقمة النفط:[٢٣]

- الحذر في البداية من مخاطر الاستعجال في عمليات النفط.
- الاتفاق الجماعي في البرلمان حول سياسة النفط.
- التقرير البرلماني الرقم ٢٥ لسنة ١٩٧٤.
- الاجماع السياسي المبكر على ضرورة السيطرة الوطنية على اتجاه وزخم عمليات النفط.
- دعم وتشجيع الصناعة المحلية على المشاركة في عمليات النفط، سواء كان ذلك مباشرة كمستثمر، أو بصورة غير مباشرة عن طريق تزويد عمليات النفط بالمعدات والخدمات.
- التأني في منح التراخيص، ريثما يتهيأ البلد اقتصادياً واجتماعياً لتصعيد وتوسيع عمليات النفط.

ففي العقدين الأولين اللذين أعقبا إكتشاف حقل "ايكوفيسك"[٢٤] الغاز المعروف في النرويج، رصدت حصة الدولة من ايرادات البترول بكاملها خصيصًا لتمويل الحصة الوطنية من تكاليف تطوير هذا

---

(٢٣) فاروق القاسم ، النموذج النرويجي ، ادارة المصادر البترولية ، (تأليف وترجمة) ٦ عالم المعرفة ٣٧٣ مارس ٢٠١٠ ص ٣٩١.

(٢٤) فاروق القاسم، دروس التجربة النروجية والتحديات بالنسبة للبنان، مجلة السادسة، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي, ٢٠١٤, العدد الخامس.

الحقل ومن ضمنها إنشاء المرافق والبنى التحتية اللازمة. وحينما بدأت العائدات الضخمة تتدفق في تسعينيات القرن، أنشأت الحكومة في عام ١٩٩٦ صندوق النفط الوطني لصالح الأجيال القادمة، ووضعت فيه كل إيرادات البترول، بالإضافة إلى الأرباح الناتجة عن عمليات الاستثمار التي يقوم بها الصندوق. وقد وضعت الحكومة مبادئ توجيهية تقيد استخدام عائدات البترول بحيث لا تعتبر كإيرادات حكومية عامة.

وإتفقت الأكثرية على تعزيز المؤسسات البحثية والتربوية وبفضل ما يخدم التطور المستدام للإقتصاد ومصلحة عموم المواطنين. وبفضل هذه الادارة الحكيمة بلغ اليوم مجموع أموال الصندوق بعد أقل من ٢٥ سنة على تأسيسه نحو ٨٥٠ مليار دولار، وتعتزم النرويج استخدام أموال الصندوق في تمويل معاشات تقاعد مواطنيها كما يظهر من خلال تغير إسمه من صندوق النفط الوطني إلى صندوق التقاعد.

فكيف إستطاعت النرويج إكتساب نعمة النفط وتجنب نقمته؟ إستطاعت النرويج إكتساب نعمة النفط من خلال السيطرة الوطنية على كل القرارات المتعلقة بعمليات البترول. وتجدر الاشارة بأنّ النرويج، وهي أكبر بلد منتج للنفط في أوروبا في سبعينيات القرن الماضي، كانت تتمتع بإستقرار أمني وسياسي وديمقراطي، وجهاز حكومي قادر وفعال بالاضافة إلى إقتصاد متكامل يتميز بقاعدة صناعية هامة وبمصادر مستدامة للطاقة، الشلالات الطبيعية، أسهم كل ذلك في خفض مستورداته النفطية بالمقارنة مع سائر دول أوروبا.

لم يتوافر الريع الايجابي للبلد في السنين الأولى من إنتاج النفط في النرويج، وبدأ الريع يظهر بنسبة ملحوظة في العام ١٩٨٠. وبعد ١٧ سنة من بداية عمليات النفط، وبعد سبع سنوات من بداية الريع الايجابي، عينت الحكومة النرويجية في العام ١٩٨٢ لجنة خاصة شملت خيرة الاقتصاديين السياسيين في البلد لبحث موضوع زخم العمليات النفطية وتأثيره في الاقتصاد الوطني والحياة الاجتماعية بصورة عامة، وقدمت اللجنة تقريرها في العام ١٩٨٣ ومن بين التوصيات التي قدمتها ضرورة خلق صندوق لعائدات البترول، غير أنّ السلطات لم تتبع هذه التوصية مباشرة بل أخذت الوقت الكافي للتفكير في الأمر وتصميم الصندوق قبل تشكيله في ١٩٩٠.

وللتوسع أكثر في مسألة صندوق التقاعد في النرويج سنتناول أهم الاحداث في حياة الصندوق التقاعدي **(أ)**, المبادىء الأساسية لصندوق التقاعد النرويجي **(ب)**, تعليمات العمل في صندوق التقاعد **(ج)** و طريقة توزيع مجالات الإستثمار في صندوق التقاعد **(د)**.

أ- أهم الاحداث في حياة الصندوق التقاعدي.

- ١٩٩٠: تأسيس صندوق النفط بموجب قانون .
- ١٩٩٦: تحويل الأموال لأول مرة من خزانة الدولة إلى الصندوق .
- ١٩٩٨: السماح بتوظيف أموال الصندوق في أسهم تجارية .
- ٢٠٠٠: السماح بتوظيف أموال الصندوق في خمس أسواق مختلفة .
- ٢٠٠٥: تسمية الصندوق بـ " صندوق التقاعد ."
- ٢٠٠٧ : تجاوز حجم الصندوق ٢٠٠٨ مليارات كراون نرويجي (أي ما يعادل ٣٣٠ مليار دولار اميركي) في نهاية العام ٢٠٠٧.

ب-المبادئ الأساسية لصندوق التقاعد النرويجي

تتلخص المبادىء الأساسية لصندوق التقاعد النرويجي فيما يلي[٢٥]:

- يشمل دخل الصندوق كل عائدات البترول والربح المترتب على الاستثمارات التي يقوم بها الصندوق.
- لا يسمح للحكومة بسحب أي أموال من الصندوق تزيد على النقص في ميزانية الدولة غير البترولية (باستثناء كل ما يتعلق بصناعة النفط).

---

[٢٥] فاروق القاسم، فاروق القاسم، التجربة النروجية، ادارة المصادر البترولية، عالم المعرفة ، ٣٧٣ مارس ٢٠١٠.

- اتفق السياسيون في البلد على الا يتجاوز النقص في الميزانية تحت الظروف الاعتيادية نسبة تزيد على ٤٪ من الربح السنوي من استثمارات الصندوق.

- تتولى وزارة المالية المسؤولية العليات لصندوق التقاعد، وتعد الوزارة سنوياً بياناً مفصلاً عن عائدات النفط تقدمه الحكومة إلى البرلمان كجزء من ميزانية الدولة، وقد عهدت وزارة المالية بمهام الصندوق التشغيلية إلى البنك المركزي النرويجي.

يستدل من المبادئ المعتمدة في تنظيم صندوق التقاعد الحرص الشديد على حسن إدارة أمواله وتجنب الهدر وتطبيق الشفافية، لهذا نجحت النرويج في ادارة أموالها السيادية وأصبحت المثال الذي يحتذى به من قبل الدولة النفطية الحديثة العهد في مجال النفط وعالمه.

كما يتضح ايضاً أنّ الصندوق هو في الواقع جزء لا يتجزأ من الميزانية والاموال التي تحول إليه هي مجموع الفائض من الميزانية العامة بما في ذلك عائدات النفط.

ما هي المبادئ والتعليمات الاساسية المطبقة في عمل صندوق التقاعد؟ وطريقة توزيع مجالات استثماراته ؟

ج-تعليمات العمل في صندوق التقاعد

أهم التعليمات التي وضعتها وزارة المالية للعمل في الصندوق ما يلي:

- يجب أن يسعى الصندوق إلى تحقيق أعلى ربح ممكن مع أقل مجازفة.

- يحق للصندوق إستثمار أمواله فقط خارج النرويج وليس في الداخل.

- على الصندوق تحاشي المشاريع التي تسيء إلى حقوق الانسان أو حيث هناك شك بالرشوة أو الاساءة إلى البيئة.

د-طريقة توزيع مجالات الإستثمار في صندوق التقاعد

- يجب أن لا تتجاوز نسبة الاستثمار في الأسهم التجارية ٤٠٪ من كل الاستثمارات، ومن المحتمل زيادة هذه النسبة إلى ٦٠٪ في المستقبل .

- تتوزع الاستثمارات جغرافياً بين أوروبا (٥٠٪) أميريكا وأفريقيا (٣٥٪) آسيا وأوقيايينا (١٥٪).

- تكون الايداعات الثابتة ٦٠٪ من إستثمارات الصندوق، وقد تخفض النسبة الى ٤٠٪، وهي موزعة كالآتي : أوروبا ٦٠٪ ، أميركا وأفريقيا ٣٥٪ ، آسيا وأوقيانيا ٥٪.

ومن الملاحظ أنّ النرويج ركّزت على اتباع الدقة والامانة في تحديد عائدات النفط، وإعتمدت على دراسات وإستفادت من تجارب العديد من الدول، وقد تريثت في البدء ولم تصعد عمليات النفط ريثما تبلورت أمامها النتائج ومن أجل تبني سياسة رشيدة لإستعمال العائدات.

وتتميز النرويج بتوافر الاجماع السياسي على هذه المبادئ الاساسية مما أدّى إلى:

- تجنب زيادة الاستهلاك المحلي بصورة تضر الصناعات القائمة والاقتصاد الوطني.
- مشاركة عائدات النفط مع الأجيال القادمة .
- فصل عائدات النفط عن الاستهلاك المحلي وحماية الاقتصاد الوطني من نقمة النفط .
- حماية الميزانية من الصدمات الاقتصادية الناتجة من التقلبات العنيفة في أسعار النفط.
- تمويل تقاعد الأجيال القادمة.
- حصر إستثمارات الصندوق خارج النرويج فقط والتزامه بالقيم الانسانية والأخلاقية.

ثانياً: جهاز أبو ظبي للإستثمار

جهاز أبو ظبي للإستثمار هو صندوق سيادي تابع لحكومة أبو ظبي ولم يعلن الجهاز عن القيمة الاجمالية عن الاصول التي يملكها، وهناك جدل حول الموارد المالية الموجودة تحت تصرفه حالياً.

وقدّر البنك الدولي " حجم أصول جهاز أبو ظبي للإستثمار بنحو ٢,٨٤ تريليون درهم (٧٧٣ مليار دولار) ليحل بذلك في المركز الثاني بعد " صندوق المعاشات الحكومية النرويجي " والذي

وصلت قيمة أصوله الاجمالية في العام الماضي أي ٢٠١٤ إلى نحو ٨٧٨ مليار دولار.[٢٦] ومن هذا المنطلق سنتناول بدايةً تأسيس جهاز أبو ظبي للإستثمار **(أ)** ومن ثمَّ إستثمارات جهاز أبو ظبي للإستثمار **(ب)**

أ-تأسيس جهاز أبو ظبي للإستثمار

تأسس جهاز أبو ظبي عام ١٩٧٦ بناءً على أوامر من الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مؤسس دولة الامارات العربية المتحدة . وتهدف هذه الأوامر إلى استثمار الفائض من أموال الحكومة في أنواع مختلفة من الاصول ذات المخاطر القليلة، وفي ذلك الوقت اعتبر هذا القرار غير مألوف، حيث كانت العادة استثمار أغلب احتياطي أموال الحكومات في الذهب أو الاستثمارات قصيرة المدى في الديون.[٢٧]

ب-استثمارات جهاز أبو ظبي

يعتبر جهاز أبو ظبي من أضخم صناديق الاستثمار في العالم وبسبب كبر حجم الجهاز، أصبحت الصناديق الاستثمارية المملوكة له مؤثرة في السوق العالمي، وهو يدير حالياً كمية ضخمة من رأس المال[٢٨]. أمّا فيما خص إستثماراته:

- ففي تاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠٠٧، وافق الجهاز على استثمار ٧,٥ مليار دولار في مجموعة "سيتي جروب"، أضخم بنوك الولايات المتحدة الاميركية، تعطي هذه الصفقة نسبة تملك تصل إلى ٤,٩ مليار من قيمة البنك الواقع في نيويورك.
- وفي ديسمبر ٢٠٠٩ طالب الجهاز المجموعة بتعويضات ضخمة في صفقة استثمار، حيث كان من المفترض تحويل السندات الى اسهم ، بحسب الاتفاق عام ٢٠٧٧.
- وفي عام ٢٠١٠ اتفقت شركة "اعمار" مع الجهاز لتأسيس مشروع كبير في أبو ظبي.[٢٩]

---

[٢٦] جهاز ابو ظبي للإستثمار يبرم اكبر صفقات في العالم خلال ٢٠١٥، www.albewaba.com منشور في ١٢ ك٢ ٢٠١٦ دخول: ٢١-٤-٢٠١٦.

[٢٧] جهاز ابو ظبي للإستثمار يبرم اكبر صفقات في العالم خلال ٢٠١٥، مرجع سبق ذكره.

[٢٨] ويكبيديا، انترنت.

[٢٩] ويكبيديا، انترنت.

وقد أفاد " المعهد الدولي للصناديق الاستثمارية السيادية " أنّ " جهاز أبو ظبي للإستثمار " كان وراء عدد من أكبر عشر صفقات في العالم خلال ٢٠١٥.

وبيّن المعهد، أنّ الصفقات تضمنت شراء ٥٠٪ من ثلاثة فنادق في هونغ كونغ (رينسانس هاربور فيو ، ومياه ريجنسي تسيمثا تسوي ، وجراند مياه) مقابل نحو مليار دولار، وعقارات صناعية أميركية بقيمة ٣,١٥ مليار دولار بالشراكة مع مؤسسة التقاعد الكندية".[٣٠]

المبحث الثالث: مبادىء حوكمة الصناديق السيادية (مبادىء سنتياغو)

سوف نخصص هذا المطلب لدراسة القضايا المحيطة بصناديق الثروة السيادية واهتمام صندوق النقد الدولي والتحضير لمبادىء سنتياغو **(المطلب الأول)** لننتقل بعدها إلى التعرّف إلى مبادئ سنتياغو **(المطلب الثاني)** ومن ثمّ مجموعة العمل الدولية ومبادىء سنتياغو **(المطلب الثالث)** لننتقل بعدها إلى التعرف على السمات الرئيسية لمبادىء سنتياغو **(المطلب الرابع)** وأخيرًا حوكمة الصناديق السيادية **(المطلب الخامس)**.

المطلب الأول: القضـايا المحيطة بصـناديق الثروة السـيادية واهتمام صـندوق النقد الدولي والتحضير لمبادىء سنتياغو

أثارت الصناديق السيادية مسألة شفافيتها وحجمها ومناهجها إزاء إدارة المخاطر، واستراتيجيات الاستثمار والتأثير المحتمل للأهداف السياسية على إستثمارات هذه الصناديق.

وينبثق إهتمام صندوق النقد الدولي بصناديق الثروة السيادية من أمرين إثنين من مهامه:

<u>الأول</u>: مراقبة الإستقرار الإقتصادي الكلي والاستقرار المالي.

<u>الثاني</u>: تأمين الأداء الفعّال للنظام النقدي الدولي.

---

[٣٠]جهاز ابو ظبي للإستثمار ، يبرم اكبر صفقات في العالم خلال ٢٠١٥ ، مرجع سبق ذكره

وقد طرحت القضايا الرئيسية التالية فيما يتعلق بصناديق الثروة السيادية[٣١]، وذلك من وجهة نظر صندوق النقد الدولي.

إنّ الطريقة التي تندرج بها صناديق الثروة السيادية على نحو ملائم في إطار السياسات المحلية، وفي تنسيق السياسات مسألة لها أهميتها، ومن المعروف أنّ لأصول هذه الصناديق والعائدات التي تولدّها تأثير كبير على المالية العامة، والوضع النقدي وميزان المدفوعات، وروابط الميزانية العمومية.

لذلك فإنّ من الضروري أن يكون ثمة تنسيق جيد بين هذه الصناديق والسلطات المالية والنقدية لضمان تحقيق أهداف السياسات الكلية، وقد أصبحت العلاقات بين الصناديق وحكومات بلدانها أكثر تعقيداً أثناء الأزمة المالية العالمية في الفترة الممتدة بين ٢٠٠٧ – ٢٠٠٩ (صندوق النقد الدولي ٢٠٠٩).

قد تؤثر عمليات صناديق الثروة السيادية على تدفقات وأسعار الأسواق المالية العالمية، فإنّ بوسع هذه الصناديق أن تكون عاملاً من عوامل تحقيق الإستقرار في الأسواق المالية ومع ذلك فقد تنشأ ظروف يمكن أن تحث فيها الصناديق تقلبات في الأسواق.

تعتبر الحوكمة المؤسسية السليمة لصناديق الثروة السيادية مسألة حاسمة للأطراف المعنية المحلية، فالمبادىء العامة المتعلقة بوظائف الملكية الرئيسية، ودور أصحاب المصلحة والإفصاح والشفافية، وتدفق المعلومات بين الإدارة العليا ومجلس الأمن، وتشكيل ومسؤوليات المجلس كلها مسائل تنطبق على صناديق الثروة السيادية.

كما يتعين على هذه الصناديق أن تضمن وجود عمليات كافية لإدارة المخاطر، والموارد البشرية والتنظيمية لأغراض مراقبة وإدارة الناشئة عن الاستعانة بالمديرين الخارجيين للصناديق.

واثيرت مسألة فيما اذا كانت هذه الصناديق تتوخى أهدافاً تجارية أو ربما كانت تستثمر لغاية أهداف سياسية أو إستراتيجية.

---

[٣١] اودابيرداس، عدنان مزارعي، هان فان درهورن – اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، دخول : ٢٠١٦/٥/٢٦ (صندوق النقد الدولي ٢٠١٠).

وتم تقديم عدة إقتراحات لمعالجة هذه القضايا والمخاوف بما في ذلك المعايير التي يمكن أن تغطي أهداف صناديق الثروة السيادية وإستراتيجيتها الاستثمارية، وحوكمتها ومساءلتها وشفافيتها.

وإقترح الخبراء أيضاً تغييرات معينة في السلوك الاستثماري لهذه الصناديق، وفي ممارستها كحقوق التصويت للحد من تصورات النفوذ السياسي[٣٢].

وتناولت المناقشات أيضاً "قائمة سلبية" بالمناطق الاستراتيجية والحساسة التي ينبغي للصناديق ألاّ تستثمر فيها، كما تناولت بعض الهيئات وصاغت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تركز عملها على البلدان المتلقية للإستثمارات.

المطلب الثاني: مبادئ سنتياغو

ساعد صندوق النقد الدولي على إنشاء مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية (IWG) في مايو ٢٠٠٨، من أجل وضع مجموعة من المبادئ التي تعبر عن الأهداف والممارسات الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية.[٣٣]

وفي أيلول ٢٠٠٨، أعلن التوصل إلى اتفاق تمهيدي في سنتياغو تشيلي، بشأن مجموعة من ٢٤ من المبــادئ والممــارسات المتعارف عليها، المعروفة أيضاً بإسم "مبادىء سنتياغو" (المبادئ).

وعرضت مجموعة العمل الدولية هذه المبادئ على اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، وهي اللجنة المعنية بتوجيه السياسات في صندوق النقد الدولي، في أكتوبر ٢٠٠٨.

وكانت هي المرة الأولى التي قدمت فيها صناديق الثروة السيادية والبلدان المالكة لها، إطارًا شاملاً لهياكلها القانونية والمؤسسية وهياكل حوكمتها، بالإضافة إلى سياساتها في مجال الاستثمار وأسفر ذلك عن مثال جيد للتعاون المتعدد الأطراف، قام فيه صندوق النقد الدولي بدور الوسيط لتسهيل توافق الأراء بين صناديق الثروة السيادية.

---

[٣٢] اودابيرداس ، عدنان مزارعي، هان فان درهورن – اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، قضايا لصناع السياسات، مرجع سبق ذكره.

[٣٣] اودابيرداس ، عدنان مزارعي ،هان فان درهورن – اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، قضايا لصناع السياسات ، صندوق النقد الدولي، طبعة بالعربية ٢٠١٠.

نشرت مجموعة العمل الدولية مبادئها المؤلفة من ٢٤ مبدئًا طوعياً، تمثل مبادئ سنتياغو المبادىء والممارسات المتعارف عليها والتي تعبر تعبيراً دقيقاً عن ممارسات وأهداف الاستثمار في صناديق الثروة السيادية، وهي مبادئ طوعية يدعمها الأعضاء في مجموعة العمل الدولية وأمّا يطبقونها بالفعل أو يطمحون إلى تطبيقها.

وتغطي مبادئ سنتياغو المجالات الرئيسية التالية[٣٤]:

- الإطار القانوني والأهداف والإتساق مع السياسات الاقتصادية الكلية.
- الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة.
- إطار الاستثمار وادارة المخاطر.

ويتمثل الغرض الارشادي لهذه المبادئ فيما يلي[٣٥] :

- إرساء هيكل شفاف للحوكمة يكفل الضوابط التشغيلية الملائمة وسلامة ادارة المخاطر والمساءلة.
- ضمان الالتزام بكافة متطلبات التنظيم والافصاح المرعية في البلدان التي تستثمر فيها صناديق الثروة السيادية.
- التأكد من أنّ استثمارات صناديق الثروة السيادية تراعي المخاطر الاقتصادية والمالية وإعتبارات العائد.
- المساعدة على الاحتفاظ بنظام مالي مستقر وبحرية تدفق والهدف من هذه المبادئ حوكمة الصناديق السيادية وحسن إدارتها.

فقد صرح وكيل دائرته المالية في أبو ظبي ومدير "جهاز أبو ظبي للإستثمار"نحن نؤمن بأنّ هذه الوثيقة أي سنتياغو، سوف تتيح فهمًا أفضل لأهداف صناديق الثروة السيادية والهياكل التي تقوم

---

[٣٤] انترنت ، www.iwg-swf.org ، دخول: ٢٠١٦/٥/١٢ (بيان صحفي رقم ٨/٦) (مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية) (١١ اكتوبر ٢٠٠٨).

[٣٥] انترنت ، www.iwg-swf.org ، دخول: ٢٠١٦/٥/١٢ (بيان صحفي رقم ٨/٦) (مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية) (١١ اكتوبر ٢٠٠٨).

عليها وترتيباتها المتعلقة بالحوكمة في كل من البلدان الموطن والبلدان المتلقية، وتؤدي إلى تحسين الفهم السائد لصناديق الثروة السيادية بإعتبارها كيانات ذات توجه اقتصادي ومالي، وتساعد في الحفاظ على مناخ استثماري منفتح ومستقر، ونحن نسعى من خلال تطبيق مبادئ سنتياغو إلى ضمان الحفاظ على البيئة الاستثمارية المنفتحة".[٣٦]

هذه المبادئ تهدف إلى تشجيع الاستقلالية التشغيلية في قرارات الاستثمار والشفافية والمساءلة.

المطلب الثالث: مجموعة العمل الدولية ومبادىء سنتياغو

تتألف مجموعة العمل الدولية من ٢٣ دولة من أعضاء صندوق النقد الدولي[٣٧] بالاضافة إلى ثلاثة بلدان من أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، تمارس عملها كمراقبين دائمين.

وإنبثقت عن مجموعة العمل الدولية مجموعة فرعية تتولى أعمال الصياغة الفنية، وبدعم من خبراء صندوق النقد الدولي.

وإجتمعت مجموعة العمل الدولية ثلاث مرات، وإجتمعت المجموعة الفرعية في ثلاث مناسبات أيضاً، وحرصت مجموعة العمل الدولية على أن تواصل الحوار النشيط مع عدد من البلدن المتلقية للإستثمارات والمفوضية الاوروبية، وإسترشدت المجموعة في وضعها للمبادئ الحاكمة لصناديق الثروة السيادية، بالأهداف التالية:

- المساعدة في الحفاظ على نظام مالي عالمي مستقر وضمان حرية تدفق رؤوس الاموال والاستثمارات.
- الالتزام بكافة متطلبات التنظيم والافصاح في البلدان التي تستثمر فيها صناديق الثروة السيادية.

---

[٣٦] موقع الكتروني ، مجموعة العمل الدولية /www.iwg-swf/iwg دخول: ٢٠١٦/٥/١٢ (بيان صحفي رقم ٨/٦ – ١١ اكتوبر ٢٠٠٨).

[٣٧] اودابيرداس ، عدنان مزارعي ، وهان فان درهورن ، اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، صندوق النقد الدولي / ص ٦٣.

- ضمان اضطلاع صناديق الثروة السيادية بالإستثمار على أساس أعباء المخاطر الاقتصادية والمالية والاعتبارات المتعلقة بالعائد.
- تشجيع صناديق الثروة السيادية على إرساء هيكل شفاف وسليم للحوكمة يكفل الضوابط التشغيلية الملائمة، وسلامة إدارة المخاطر والمساءلة.

المطلب الرابع: السمات الرئيسية لمبادىء سنتياغو

تغطي مبادىء سنتياغو ثلاث مجالات رئيسية هي : الاطار القانوني والأهداف والتنسيق مع السياسات الاقتصادية الكلية **(الفرع الأول),** الإطار المؤسسي وهيكل الحوكمة **(الفرع الثاني)** والإستثمار وادارة المخاطر **(الفرع الثالث).**

وهذه المبادئ تخضع لقوانين بلد الموطن ولوائحه واشتراطاته. وأدمجت عناصر الشفافية والافصاح في جميع أجزاء مبادئ سنتياغو لضمان المساءلة، وهذا الهيكل يشبه بوجه عام هياكل عدد من المبادئ التوجيهية والمدونات والمعايير ذات الصلة (مثل منظمة التعاون، والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠٥).

الفرع الأول: الاطار القانوني والأهداف والتنسيق مع السياسات الاقتصادية الكلية

إعترفت مجموعة العمل الدولية بأنّ وجود أطر قانونية واضحة وسليمة مسألة مهمة نظراً لأنها تشكل أساساً تستند إليه هياكل الحوكمة.

وتوفر كيانًا لخطوط واضحة للمسؤولية، كما أنها تساعد صندوق الثروة السيادية على العمل بطريقة فعالة، ومن الأهمية التنسيق مع السياسة الاقتصادية المحلية، لأنّ حجم أصول صندوق الثروة السيادية وعائداته يمكن أن يؤثر إلى حد كبير على المالية العامة والأحوال النقدية وميزان المدفوعات وتغطي المبادئ عدداً من العناصر المهمة في هذا المجال:

- الحاجة إلى وجود أطر قانونية سليمة وواضحة، يتم الافصاح عنها علناً، وتوضح أبعاد العلاقة بين صناديق الثروة السيادية وغيرها من كيانات الدولة.

- وجوب توضيح الغرض من إنشاء صندوق الثروة السيادية من منظور السياسات والإفصاح عن هذا الغرض علنًا. وهذه العناصر جميعاً تسهم في الحوكمة الرشيدة والشفافية، كما يتضح في عدد من معايير صندوق النقد الدولي ومبادئه التوجيهية.

وأنّ وضوح الغرض من إنشاء الصندوق من منظور السياسات لاسيما الإفصاح عن هذا الغرض علناً كفيل بالحماية من التدخل السياسي في قرارات الاستثمار وتعزيز الفهم العام لأهداف صندوق الثروة السيادية وأدائه.

- ضرورة التنسيق الوثيق بين أنشطة صناديق السيادة الوطنية وصوغ السياسة الإقتصادية الكلية.
- توفير البيانات لوكالات الاحصاءات الوطنية لإدراجها في مجموعات البيانات الاقتصادية الكلية، مسألة مهمة لكي يتمكن صناع السياسات والمستعملين الآخرين من الحصول على بيانات كاملة تشمل عمليات صناديق الثروة السيادية.

الفرع الثاني: الاطار المؤسسي وهيكل الحوكمة

تساعد هياكل الحوكمة الواضحة والسليمة، وتقسيم الأدوار والمسؤوليات ومعايير المحاسبة والمراجعة الرفيعة المستوى، على دعم الحوكمة للشركات من خلال توفير الضوابط والموازنات التي تدعم وتعزز الاستقلالية التشغيلية في إدارة عمليات صندوق الثروة السيادية.
تناولت المبادئ ٦-٩-١٦، توزيع السلطات والفصل بينها، وبعض هذه المبادئ مستمد من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن حوكمة المنشآت المملوكة للدولة، والتي تعزز الاستقلالية التشغيلية وتضع هذه المبادئ حدوداً فارقة للمسؤوليات وتقسمها بين مالك صندوق الثروة السيادية والهيئات الحاكمة، وادارته وتتميز هذه المبادئ بالمرونة بحيث يمكنها مراعاة الهياكل المؤسسة المختلفة لصناديق الثروة السيادية.

وتغطي المبادئ عمليات المحاسبة والمراجعة طبقاً للمعايير المحاسبية أو الوطنية المعترف بها، وتنص على إعداد تقرير سنوي ولكنها لا تشترط نشره على الرغم أنّ النشر يحظى بإعتراف عام بإعتباره أداة مهمة من أدوات الشفافية والمساءلة. (المبدأ ١١-١٢)

تنص المبادئ على ابلاغ المعلومات المالية الخاصة لصندوق[٣٨] الثروة السيادية إلى ملاكه (المبدأ ٢٣) وإلى هيئات التنظيم في البلدان المتلقية للإستثمارات (المبدأ ١٥)، ومن المستحسن الافصاح علناً عن هذه المعلومات على نطاق أوسع، فينبغي لصندوق الثروة السيادية الافصاح علناً عن المعلومات المالية بالذات بما في ذلك تخصيص الأصول والقواعد القياسية، وكذلك معدلات العائد في فترات تاريخية ملائمة عند الاقتضاء (المبدأ ١٧) ولكن المبادىء لا تغطي مجالات أخرى من المعلومات المالية عن صندوق الثروة السيادية. مثل الكشوف المالية المراجعة، والمعلومات عن حجم الأصول الخاصة بالإدارة واستخدام المشتقات المالية، والدفع المالي.

وإنّ بعض صناديق الثروة السيادية حديثة النشأة قد تحتاج إلى فترة من الوقت لكي تتمكن من الافصاح عن المعلومات ذات الصلة المذكورة في المبدأ ١٧.

الفرع الثالث: الاستثمار وإطار إدارة المخاطر

من الضروري وضع سياسات سليمة ومحددة المعالم، وبناء أطر لإدارة المخاطر من أجل ضمان اتساق قرارات صندوق الثروة السيادية مع أغراضه ومع أهدافه الاستثمارية، ولكي يتسنى ادارة المخاطر بكفاءة وفعالية، وإنّ من شأن الشفافية أن تطمئن الاطراف المعنية الاخرى، بما فيها البلدان المتلقية للإستثمارات، بأنّ أعمال الصندوق تتسق مع أهدافه المعلنة.

تنص المبادئ على وجود سياسة استثمارية سليمة، ونشر توصية لهذه السياسة (المبدأ ١٨)، وينص هذا المبدأ أيضاً على أنّ السياسة الاستثمارية لصندوق الثروة السيادية ينبغي أن تتسم بالوضوح والتناسق مع أهدافه المحددة، والمخاطر التي يتعرض لها ودرجة تحمله لها، وأن ترتكز على مبادئ سليمة لإدارة الحافظة.

ينص المبدأ ١٩ على أنّه ينبغي لصناديق الثروة السيادية أن تعمل استناداً إلى أسس إقتصادية ومالية، وينبغي أن تهدف القرارات الاستثمارية لصندوق الثروة السيادية إلى تعظيم العائد المالي المعدل حسب المخاطر بما يتوافق مع سياسته الاستثمارية، ويرمي هذا الالتزام الرئيسي إلى تهدئة الخواطر في البلدان المتلقية للإستثمارات وتتناول المبادئ أيضاً القضية الحاسمة التي تتعلق

---

(٣٨) اودايبيرداس ، عدنان مزارعي ، وهان فان درهورن ، اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، صندوق النقد الدولي / ص ٩.

بالافصاح علناً عن سياسات التصويت في صندوق الثروة السيادية، وتدعو المبادئ صناديق الثروة السيادية إلى الإفصاح علناً ومقدماً، عن مناهجها إزاء التصويت.

تتيح مبادئ سنتياغو فهماً أوضح للإطار المؤسسي لصناديق الثروة السيادية وحوكمتها وعملياتها الاستثمارية.

وهي تعبر عن إجماع قوي في وجهات النظر بين صناديق الثروة السيادية وحكوماتها.

غير أنّ مجموعة العمل الدولية أقّرت بأنه توجد مجالات معينة يمكن أن تستفيد من المزيد من الدراسة والعمل، مثل تلك التي تتعلق بالمعلومات الموثوقة عن عمليات صناديق الثروة السيادية، وينبغي لصناديق الثروة السيادية أن تواصل جهودها من منظور الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي، من أجل إضافة مزيد من الوضوح على طبيعة أنشطتها وأداتها، كما ينبغي لصناع السياسات تسليط الضوء على صناديق الثروة السيادية في إطار سياساتهم المحلية.

ومنذ نشر مبادئ سنتياغو، شرعت صناديق الثروة السيادية في توضيح وتفسير هياكلها وترتيبات حوكمتها، ومع ذلك فقد أكّدت الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٧ و٢٠٠٩ على الحاجة إلى زيادة الوضوح المؤسسي، وتعزيز ممارسات إدارة المخاطر، والإشراف السليم على جميع أنواع الشركات التي تضطلع بوظائف الوساطة المالية.

وقد لفتت الأزمة المالية العالمية الإنتباه إلى تحديات جديدة تواجه صناديق الثروة السيادية في ادراة ثروتها والأسواق التي تعمل فيها.

وقد أظهرت مبادئ سنتياغو إلتزاماً قوياً من جانب الحكومات في مجموعة العمل الدولية، وصناديق الثروة السيادية، بأن تظل قيد المراجعة، وبالعمل على تسهيل نشرها، واعداد منتدى لتبادل الأراء مع البلدان المتلقية للإستثمارات .

وكانت حدة الازمة قد دفعت الحكومات إلى الاستعانة بصناديق[٣٩] الثروة السيادية التابعة لها من أجل إنقاذ الشركات المحلية المتعثرة أو تخفيض العجز الحكومي أو تمويل برامج الحوافز الاقتصادية.

وشرع بعض هذه الصناديق في الاستعانة بمبادئ سنتياغو كإطار لتقوية ومراجعة عملياتها الداخلية وحوكمتها ومساءلتها.

إنّ دور صناديق الثروة السيادية كمصدر لرأس المال طويل الأجل عبر الحدود سيظل مستمراً، وبالنظر إلى الطابع الدولي الذي اكتسبته هذه الصناديق في أواخر العقد الاول من القرن الحادي والعشرين، ستبقى أهدافها وعملياتها الاستثمارية، ومدى التزامها بروح مبادئ سنتياغو، مصادر لأنباء تتناقلها وسائل الاعلام .

وإنّ إنشاء المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية خطوة مهمة ويساهم في النمو المالي الدولي، وقد بدأ هذا المنتدى يضطلع بدورٍ هام في توضيح أهداف هذه الصناديق ووظائفها، بالاضافة إلى تحسين شفافيتها، وأخذت هذه الصناديق ذاتها تشارك بمزيد من الفعالية في هذا النقاش، ويمكن للحوار أن يعزز نظاماً للإستثمار يستند إلى أساس يغلب عليه الطابع التعاوني، وفي عالم أصبح فيه رأس المال فيها نادراً، لاسيما رأس المال الاستثماري طويل الأجل.

المطلب الخامس: حوكمة الصـــناديق الســـيادية: الجزائر والنرويج على ســـبيل المثال

تعد الحوكمة من آليات مكافحة الفساد وتطبيق الأخلاقيات في العمل والمساءلة والصدق والشفافية وقد شكلت تجارب: صندوق ضبط الموارد في الجزائر **(الفرع الأول)** والحوكمة في صندوق الثروة السيادي النوريجي **(الفرع الثاني)** تجارب يستخلص منها العبر في هذا المجال.

---

(٣٩) اوداييرداس ، عدنان مزارعي ، وهان فان درهورن ، اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، صندوق النقد الدولي / ص ٧٢.

الفرع الأول: صندوق ضبط الموارد في الجزائر

لا بدّ أولاً من تقييم تطبيق الحوكمة في هذا الصندوق **(أولاً)** ومن ثمّ عرض أوجه الرقابة على هذا الصندوق **(ثانياً)**.

أولاً-تقييم تطبيق الحوكمة في صندوق ضبط الموارد في الجزائر

يخضع صندوق ضبط الموارد بالجزائر إلى عملية تقييم لمدى تطبيق الحوكمة به، حتّى يتم تحديد نقاط القوة والضعف من أجل دعمها أو تقويمها. [٤٠]

حوكمة الصندوق: إنّ صندوق ضبط الموارد في شكله الحالي عبارة عن حساب من حسابات الخزينة العمومية، فهو غير مستقل عن الموازنة العامة للدولة، مما يؤدي إلى حدوث تداخل بين وظائف الصندوق والموازنة العامة، وهذا الأمر يقلل من إمكانية الصندوق في ضبط الموازنة العامة خلال فترات ارتفاع الجباية البترولية.

كما أنّ إنفراد وزارة المالية بحق ادارة وتسيير الصندوق يعني سيطرة الحكومة على الصندوق، وبالتالي يؤثر على حسن استغلاله نظراً لهيمنة الاعتبارات السياسية على حساب الاعتبارات الاقتصادية في تسيير الصندوق.

ثانياً-الرقابة على الصندوق الجزائري

في الرقابة يجب دراسة كيفية حصول المراقبة والمساءلة **(أ)** ومن ثمّ مؤشرات الشفافية والإفصاح **(ب)**.

أ-المراقبة والمساءلة

إنّ اعتبار صندوق ضبط الموارد حساب من حسابات الخزينة العمومية يؤدي إلى عدم خضوعه لرقابة البرلمان لأنّ العمليات الخاصة بحسابات الخزينة تتم خارج الموازنة العامة للدولة، وهذا يعني عدم وجود رقابة مستقلة على الصندوق وبالتالي التقليل من فرص خضوع الحكومة للمساءلة.

---

(٤٠) فرحات عباس ، سعود وسيلة ، حوكمة الصناديق السيادية ، مجلة الباحث الاقتصادي العدد ٤ ديسمبر ٢٠١٥ لتجربة النرويج والجزائر : انترنت.

ب-الشفافية والإفصاح

عدم نشر تقارير دورية تفصيلية عن الصندوق يقلل من شفافية التسيير ويـؤدي إلى حرمــان الـرأي العــام من الإطلاع على تطور وضعية الصندوق .

يتبين من خلال ما ذكرناه أعلاه بأنّ صندوق ضبط الموارد في الجزائر بعيداً عن مبادئ الحكومة وهو غير مستقلّ عن الموازنة العامة للدولة مما يقلل من فعاليته، كما أنّ وزارة المالية تنفرد بحق إدارته، وعدم خضوعه لرقابة البرلمان.

أمّا لجهة الشفافية فلا يتم نشر تقارير دورية تظهر كيفية تطور وضعية الصندوق.

إنّ الحوكمة الرشيدة تعني تطبيق الشفافية والعدالة، فكيف طبقت النرويج مبادئ الحوكمة على صندوقها السيادي (ثانيًا).

الفرع الثاني:الحوكمة في صندوق الثروة السيادي النرويجي

يعتبر الصندوق النرويجي من بين النماذج في ميدان الشفافية مثلاً، فكيف إستطاعت النرويج تطبيق مبادىء حوكمة الصندوق النرويجي **(أ)**، الرقابة على الصندوق النرويجي **(ب)** وتحقيق النجاح في حسن إدارة عائداتها البترولية **(ج)**.

أولا-حوكمة الصندوق النرويجي

يتميز نموذج حوكمة صندوق الثروة السيادي في النرويج بتقسيم واضح للمهام والمسؤوليات بين مختلف الهيئات المكلفة بإدارة ومرافبة نشاط الصندوق .

ويعتمد نظام الرقابة والاشراف لصندوق الثروة السيادي على تدخل ثلاث هيئات هي:

١-**البرلمان النوريجي:** " slortinget" وتظهر مهامه في:

- إصدار قوانين وتشريعات محددة لأهداف ومهام وكيفية ادارة صندوق معاشات الحكومة الاجمالي.
- مراقبة ومساءلة وزارة المالية بإعتبارها الجهة المالكة للصندوق واجبارها على تقديم تقرير سنوي حول كيفية وأداء الصندوق .

٢-وزارة المالية: تعتبر الهيئة المالكة للصندوق وتكلف بالوظائف التالية:

- إصدار تعليمات وتوجيهات خاصة بكيفية ادارة الصندوق.
- إعداد استراتيجية استثمار لأصول الصندوق عن طريق تكوين محفظة استثمار تتضمن انواع الاصول المالية المستثمر فيها، وأماكن استثمارها والزام الهيئة المسيّرة على الالتزام بها .
- إعداد مبادئ أخلاقية لإستثمارات الصندوق والعمل على إقصاء الشركات المخالفة لهذه المبادئ من استثمارات الصندوق.
- تقديم تقرير سنوي للبرلمان.
- الزام الجهة المسيّرة "البنك المركزي" بتقديم تقارير فصلية وسنوية حول أداء إستثمارات الصندوق مع اعلانها للرأي العام ووسائل الاعلام .
- القيام بعملية المراجعة والتدقيق وتقييم فعالية تسيير البنك المركزي للصندوق عن طريق الاستعانة بمنظمات استشارية مستقلة.

٣-البنك المركزي " Norges Bank " :

وهو الجهة المسيّرة للصندوق(٤١) ومسؤول أمام وزارة المالية ويقوم بالوظائف التالية:

- العمل على تحقيق أكبر عائد ممكن لإستثمارات الصندوق مع الأخذ بعين الاعتبار المخاطر.
- الالتزام بإستراتيجية الاستثمار المعتمدة من طرف وزارة المالية والعمل على تقليص هامش الخطأ.

---

(٤١) فرحات عباس ، سعود وسيلة ، حوكمة الصناديق السيادية.

- إعداد نظام لقياس مختلف أنواع المخاطر المتعلقة بإستثمارات الصندوق.

- تقديم تقارير فصلية وسنوية لوزارة المالية، ونشر التقارير وإعلانها للرأي العام.

ثانياً-الرقابة على الصندوق النرويجي

يخضع صندوق "المعاشات الحكومي الاجمالي" لمستويات[٤٢] مختلفة من الرقابة تؤدي إلى التقليل من الممارسات غير القانونية .

فتخضع الهيئة الملكفة بإدارة استثمارات الصندوق إلى رقابة داخلية من قبل البنك المركزي كما يخضع هذا الاخير لرقابة وزارة المالية، وتخضع الوزارة لرقابة صارمة من قبل البرلمان.

كما أنّ إستعمال وزارة المالية لأصول الصندوق مرهون بموافقة مسبقة من البرلمان، بالاضافة إلى إلزامية تقديم تقرير سنوي حول وضعية الصندوق الى البرلمان.

ويتميز الصندوق، منذ تأسيسه، بسياسته الخاصة بالشفافية التي جعلت منه نموذجاً عالمياً في هذا المجال، حيث تم نشر تقارير فصلية داخلية وتقرير سنوي واحد للجمهور.

وقد ساهمت دولة النرويج في الأعمال التي قام بها صندوق النقد الدولي والذي نتج عنها سنة ٢٠٠٨ تبني " مدونة قواعد ممارسات صناديق الثروة السيادية" (ما يعرف بمبادئ سنتياغو) في مجال الحوكمة وهو مسؤول عن دراسة ومراقبة كل النشاطات الخاصة بالمؤسسات التي يستثمر فيها الصندوق، حيث يقصي المؤسسات المنتجة للسلاح والتبغ، والمؤسسات التي لا تحترم حقوق الانسان والبيئة.

ثالثاً-إدارة صندوق الثروة النرويجي

إنّ البنك المركزي النرويجي هو الهيئة المكلفة بإدارة صندوق الثروة السيادي، ولهذا الغرض قام البنك بتأسيس وحدة فرعية تابعة له، تحت مسمى بنك "إدارة الاستثمارات النرويجي" " NBIM "

---

[٤٢] فرحات عباس ، سعود وسيلة ، حوكمة الصناديق السيادية ، انترنت (دراسة لتجربة النرويج والجزائر).

مكلـف بالادارة المباشرة لإستثمارات الصندوق، وذلك وفقاً للهيكل التنظيمي الذي يتضمن: المجلس التنفيذي، المجلس الاستشاري، مجلس المراقبة، والمجموعة القيادية للبنك.

كما تسمح القواعد المنظمة لإستثمارات بنك " NBIM " بإمكانية الاستعانة بمؤسسات وهيئات خارجية لإدارة الاستثمار حيث يمنح البنك تفويض لهذه الجهات بإدارة جزء من المحفظة الاستثمارية للصندوق بالنظر لخبرتها في هذا المجال ومن أجل تعظيم العوائد والتقليل من المخاطر المصاحبة لعملية الاستثمار .

وكما يتبين مما أوردنا سابقاً بأنّ صندوق الثروة السيادي في النرويج من أكبر وأنجح الصناديق السيادية في العالم، ويعود ذلك إلى طريقة تسيير الصندوق وإعتماده على معايير ومبادئ الحوكمة الجيدة بدءاً من الشفافية في كامل معاملاته، وإعتماده على هيكل تنظيمي وفقاً للنماذج العالمية وصولاً إلى الرقابة الدقيقة على كل ما له علاقة بالصندوق.

أمّا بالنسبة إلى الجزائر فإنّ صندوقها السيادي يعاني من عدم اتباع أي معيار من معايير الحوكمة وهو مجرد حساب من حسابات الخزينة، وإنّ فقدان قواعد قواعد الحوكمة يعيق استغلال موارده بطريقة جيدة وبالتالي عدم تضاعف عائداته.

الفصل الأول: واقع المالية العامة والاقتصاد اللبناني

المبحث الأول: العجز في المالية العامة

تستوجب دراسة المالية العامة في لبنان أولاً تسليط الضوء على الدين العام وخدمة الدين العام في لبنان **(المطلب الأول)** لننطلق بعد ذلك إلى دراسة إدارة الدين العام وعجز الموازنة **(المطلب الثاني)** على أنّ ننهي هذا المبحث بدراسة السياسة الحكومية في مجال الإستدانة **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول: الدين العام وخدمة الدين العام في لبنان

من غير الممكن دراسة الدين العام في لبنان من دون تحديد ماهية الدين العام وخدمة الدين العام أولاً **(الفرع الأول)**، أسباب الدين العام **(الفرع الثاني)**, الفرق بين الدين الحكومي والدين السيادي **(الفرع الثالث)** واقع الدين العام في لبنان **(الفرع الرابع)** و الحلول المقترحة للسيطرة على الدين العام **(الفرع الخامس)**.

الفرع الأول: ماهية الدين العام وخدمة الدين العام

الدين العام هو مجموع الأموال التي تقترضها الحكومة بإسم الشعب، وهناك عدة وسائل لإقتراض الأموال أهمها: اصدار سندات خزينة في الاسواق .

أمّا خدمة الدين العام فهي الفوائد المتوجبة على هذا الدين، ويتم تسديد هذا الدين وفوائده بحسب مواعيد تلحظ في الوقت نفسه الذي يتم فيه اصدار السندات.

الفرع الثاني: أسباب الدين العام

يمكن حصر أسباب الدين العام بخمسة أسباب:

١. وجود خلل زمني بين تاريخ قبض المداخيل أو الايرادات وتاريخ الدفع، مما يدفع بالدولة إلى الاقتراض لسد الحاجة لفترة قصيرة والمثال على ذلك: وجوب دفع الأموال المتعلقة بأجور الموظفين فقد لا يتوفر في خزينة الدولة في التاريخ المحدد لدفع الاجور والرواتب هذه الاموال، لذا تلجأ الدولة إلى الاقتراض لتأمين هذا الاستحقاق.

٢. حاجة الدولة لتمويل استثمار معين كانت قد خططت له الحكومة في مشروع الموازنة .

٣. استخدام الدين كوسيلة تسمح بزيادة المداخيل، ولكنها تتطلب كثيراً من التقنيات وسلوكاً ثابتاً من ناحية المالية العامة.

٤. حدث طارئ غير اعتيادي، كالحروب مثلاً، مما يدفع الدولة إلى اصدار سندات بهدف مواجهة الاستحقاق التي تسبب فيها هذا الحدث المفاجىء والطارئ.

٥. سوء ادارة موازنة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى عجز في الموازنة يتوجب تغطيته، لذا يتم الاقتراض لسد هذا العجز. (لعدم وجود اية مداخيل اضافية)

إنّ السبب الأخير، أي سوء ادارة الموازنة، هو السبب الأساسي في كل دول العالم لخلق الدين العام.

أما الأسباب الاخرى فلها علاقة بالاقتصاد وبحالة طارئة غير متوقعة لا تحصل دائماً.

وفي لبنان، إنّ ادارة الموازنة غير صحيحة بسبب الاعتماد على قاعدة الاثني عشرية فمن العام ٢٠٠٥ حتّى العام ٢٠١٧ لم يتم انشاء موازنة للدولة بحيث جرى الصرف طوال نحو ١٢ عامًا على أساس القاعدة الاثني عشرية دون أية رؤية اقتصادية أو خطط تنموية أو اجتماعية.

وقد دخل الدين العام اللبناني مرحلة اللاعودة مع تفاقم أزمة المالية العامة وعدم القدرة على خدمة الدين العام التي تتحول اوتوماتيكياً إلى ديناً عاماً .

إنّ الإقتراض من الخارج سياسة لجأت اليها دول عديدة منذ زمن بعيد، وإذا كانت بعض الدول سجلت نجاحاً في الاستفادة من القروض لكن الدول ذات الدخل الضعيف، وبالأخص دول العالم

الثالث، تعرضت لتفاقم مشكلة الديون حتى بلغ الأمر لدى بعضها إلى وقف مسار النمو وإلى تدهور مستوى المعيشة فيها.

هل تعتبر الديون مفيدة للطرفين الدائن والمدين ؟ أم هي لصالح طرف على حساب الآخر ؟

يسعى كلاً من الطرفين إلى اعادة تصويب الديون واعادة جدولتها ومحاولة ايجاد الحلول لإعطاء مهل لتسديد الديون .

الا أنّ الدولة المدينة تحمل على كاهلها عبئاً ثقيلاً من الصعب تجاوز خطورته وآثاره السلبية وهذه ما شهدناه في الأزمة التي حصلت في دولة اليونان.

الفرع الثالث: الفرق بين الدين الحكومي والدين السيادي

شاع في الفترة الاخيرة مصطلح الديون السيادية sovereign debts بصورة كبيرة خصوصاً مع تعرض اليونان لمخاطر التوقف عن سداد التزاماتها فيما يتعلق بدينها السيادي.

عندما تقوم حكومات دول العالم بإصدار سنداتها بالعملة المحلية تجاه المستثمرين في السوق المحلي ففي هذه الحالة يسمى الدين الناجم عن عملية الاستدانة " الدين الحكومي Government debt"، أو تقوم الحكومة بإصدار سندات موجهة للمستثمرين في الخارج بعملة غير عملتها المحلية وغالباً ما تكون بالدولار أو اليورو، فيطلق على الدين الناجم عن هذه العملية عبارة " الدين السيادي sovereign debts ".

فالدين السيادي هو دين على حكومة دولة من دول العالم محدد بعملة أجنبية غير عملتها المحلية، لذا فإنّ الفرق بين الدين الحكومي والدين السيادي وهو في طبيعة عمله الاصدار التي يتم على أساسها اقتراض الحكومة.[٤٣]

ويقصد بأزمة الديون السيادية فشل الحكومة في أن تقوم بخدمة ديونها المحددة بالعملات الأجنبية وإنّ معظم حكومات العالم تحرص على الا تفشل في سداد التزاماتها نحو ديونها السيادية، وذلك حرصاً على الحفاظ على تصنيفها الائتماني في سوق الاقتراض من التدهور.

---

[٤٣] محمد ابراهيم السقا – ما هي الديون السيادية ١٣-٥-٢٠١٠ دخول : ٢١-٤-٢٠١٦، http//alphabeta.argamm.com.

في لبنان، وحتّى العام ١٩٩٣، مثّل الدين العام المحرر بالعملات الأجنبية، أو ما يطلق عليه الدين السيادي، نسبة متواضعة من إجمالي الدين، لكنها أخذت بالتزايد إبتداء من عام ١٩٩٤، بالتزامن مع إعتماد الحكومة سياسة جديدة تقضي بإصدار سندات دين بالدولار الأميركي وعملات أجنبية أخرى، وطرحها للإكتتاب في الأسواق المالية الأوروبية، عن طريق مؤسسات دولية تتولة تسويقها خارج لبنان.[٤٤]

تصاعد الدين العام بالعملات الأجنبية بإطراد، ملامسًا عتبة ١٥ في المئة من إجمالي الدين عام ١٩٩٧، وقدر في نهاية عام ٢٠٠٠ بسبعة مليارات دولار، أي ما يقارب ٢٨ في المئة من إجمالي الدين العام، وقد وصلت هذه النسبة عام ٢٠٠٤ إلى حوالي ٤٨ في المئة.

وفي لبنان تعتبر إصدارات سندات الخزينة بالدولار "**اليوروبوند**"، الأولى من نوعها في منطقة الشرق الأوسط، وقد لاقت رواجًا لافتًا.[٤٥]

الفرع الرابع: واقع الدين العام في لبنان

تفاقمت أزمة الدين العام في لبنان، وتراكم الدين بشكل غير اعتيادي عبر السنين من عدة مليارات في أوائل التسعينات إلى أكثر من ٨٥ مليار دولار حاليًا. واذا كانت سياسة الدين العام في بداية تسعينات القرن الماضي تعتمد على نظرية أنّ الاقتصاد له عامودان النفط والاقتراض، الا أنّ هذه السياسة فشلت لسببين رئيسين:[٤٦]

سوء ادارة الموازنات والحروب التي عصفت بلبنان وكانت لها آثارها المباشرة وغير المباشرة.

وأخطر ما في الأمر استخدام القاعدة الاثني عشرية [٤٧] بصورة دائمة منذ ٢٠٠٥، والتي تسمح لكل حكومة بالصرف على أساس آخر موازنة تتم التصويت عليها في مجلس النواب حتى ولو نتج عنها عجز.

---

[٤٤] عبد الحليم فضل الله، التمويل المصرفي للدين العام في لبنان (دراسة في التأثيرات على المصارف التجارية في مرحلة إعادة الإعمار وما بعدها، المركز اللبناني للدراسات، ط.١، ٢٠٠٩، ص.١٨٢ وما يليها.
[٤٥] عبد الحليم فضل الله، التمويل المصرفي للدين العام في لبنان، مرجع سبق ذكره، ص.١٨٥.
[٤٦] جاسم عجاقة، هل التضخُّم هو الحل للدين العام اللبناني؟، جريدة الجمهورية، تشرين الأول ٢٠١٣.
[٤٧] هي الحل الذي قدمه المشرع للحكومة في حال تخلف مجلس النواب عن إقرار الموازنة خلال شهر كانون الأول، أي قبل إنطلاق السنة المالية التالية

هذا الأمر سمح للحكومات من العهود بالصرف لكنها لم تأبه لحجم الدين العام الذي بدأ بالتصاعد حتى وصل إلى مرحلة لا يمكن السيطرة عليها بعدها على خدمة الدين العام.

وهذا ما يؤدي إلى عجز الدولة عن دفع الاستحقاقات في مواعيدها مما يشكل خطراً على سيادتها وبالفعل فقد وقع لبنان في المحظور بعد أن قررت الحكومة اللبنانية التخلّف عن إستحقاق تسديد الدين الأجنبي وذلك في سابقة تاريخية بالتزامن مع دخول لبنان في أزمة اقتصادية شديدة. وقال رئيس مجلس الوزراء حسان دياب أنّ لبنان لن يدفع السندات التي إستحقت عليه في ٩ مارس/آذار المقبل والتي تبلغ قيمتها ١.٢ مليار دولار. وأضاف دياب إنّ الدين أصبح "أكبر من أن يتحملّه لبنان وأكبر من قدرة اللبنانيين على تسديد الفوائد". وأكّد دياب قرار الحكومة اللبنانية الدخول في مفاوضات "منصفة" مع الدائنين، وإعادة هيكلة الدين العام "بما يتناسب مصلحة لبنان الوطنية".

فكيف يمكن للبنان ايجاد الحلول لسد العجز في الموازنة وايفاء الدين العام وخدمته ؟

هل يكون ذلك عبر زيادة الواردات أو الايرادات السيادية المتعلقة بالضريبة أم من الايرادات والعائدات المتوقعة من الثروة النفطية التي سيتم استثمارها وانتاجها في لبنان ؟

وهل يمكن للمواطن أن يتحمل أي ضريبة إضافية في ظل الأزمة الإقتصادية الخانقة التي يمر بها لبنان ؟

في دراسة صادرة عن مديرية الدين العام[٤٨] في وزارة المالية اللبنانية تشير إلى أنه يعتبر اجمالي الدين العام القائم الى الناتج المحلي في لبنان من اعلى المعدلات في العالم.

ففي نهاية كانون الاول عام ٢٠١٣، بلغ اجمالي الدين العام حوالي ١٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي، كما أنه وصل هذا المعدل إلى حده الاقصى المقدر بحوالي ١٨٠٪ عام ٢٠٠٦.

الا أنّ هذا المعدل عاد إلى الارتفاع مؤخراً من ١٣٢٪ نهاية عام ٢٠١٢ الى ١٣٨٪ عام ٢٠١٣.[٤٩]

---

[٤٨] تم إستحداث مديرية للدين العام في ملاك وزارة المالية بموجب القانون رقم ١٧ الصادر في ٢٠٠٨/٠٩/٠٥ (احداث مديرية للدين العام في مديرية المالية العامة في ملاك وزارة المالية).

[٤٩] استراتيجية الدين العام ٢٠١٤ – ٢٠١٦ ، ملخص تنفيذي أيار ٢٠١٤ ، وزارة المالية – مديرية الدين العام ، مصلحة التخطيط الاستراتيجي وادارة المخاطر ، دخول : ٢٠١٦/٦/٣٠.

إنّ الحجم الكبير لمحفظة الديون – سندات الخزينة القصيرة والطويلة الأجل والقروض – يمكن ترجمته من خلال مؤشرات بسيطة للتكلفة والمخاطر، وأبرز هذه المؤشرات:

- على الرغم من العمل على تمديد آجال الاستحقاق من خلال اصدار سندات خزينة بالعملة المحلية ذات آجال طويلة الامد مؤخراً، إلاّ أنّ مخاطر الفائدة على الدين الداخلي تبقى قائمة.

- إنخفضت حصة الديون بالعملة الاجنبية إلى حوالي ٤٠٪ من إجمالي حجم الدين، بعد أن بلغت حوالي ٥٠٪ عام ٢٠٠٧ وهو السقف أو الحد الاقصى الذي تم التوافق عليه في حينه.

- وصلت نسبة كلفة الفائدة من الايرادات الحكومية إلى ٤٠٪ عام ٢٠١٣، بزيادة تبلغ ٢٪ من القسمة المالية المتاحة للنفقات التنموية.

إنّ معدل الدين العام من الناتج المحلي يمكن أن ينخفض إلى حوالي ١١٦٪ في حال تم احتساب أرصدة القطاع العام المالية المجمدة والبالغة حوالي ١٠,٢٨ مليار دولار في نهاية عام ٢٠١٣، وتتضمن هذه الارصدة ايداعات القطاع العام في المصارف التجارية ومصرف لبنان حالياً لا يتم تنزيل قيمتها من الحجم الاجمالي للدين العام.[٥٠]

فما هي المخاطر التي تواجه محفظة الدين العام ؟

وما هي وسائل التمويل البديلة ؟ وكيف يمكن مواجهة المخاطر وما هي الاستراتيجية ؟

تكمن المخاطر الرئيسية التي تواجه محفظة الدين العام في تجديد الاكتتاب في الديون المستحقة (Rollover) ، بالإضافة إلى مخاطر التقلبات المحتملة في معدلات الفائدة.

ويمكن التخفيف من حدة هذه المخاطر عن طريق اعتماد استراتيجيات تمويل ترتكز إلى تمديد آجال الاستحقاق، والاستدانة بفوائد ثابتة، إضافة إلى الاستدانة بالليرة اللبنانية.

---

www.finance.gov.lb

[٥٠] استراتيجية الدين العام ٢٠١٤ – ٢٠١٦ ، ملخص تنفيذي أيار ٢٠١٤ ، وزارة المالية – مديرية الدين العام ، مصلحة التخطيط الاستراتيجي وادارة المخاطر ، دخول : ٢٠١٦/٦/٣٠.
www.finace.gov.lb

وبشكل عام، يتم مقاربة المخاطر بالقياس مع كلفتها.

ولذلك، تم اختبار عدد من استراتيجيات التمويل من خلال محاكاة قائمة على مجموعة متنوعة من الصدمات السلبية (shoots) في السوق على مدى ثلاث سنوات، وتمت دراسة الآثار الناجمة عن هذه الصدمات السلبية على تكلفة الدين العام مقارنة مع استراتيجية الأساس. (Baseline)

وبوجود الكثير من التحديات مثل حجم الدين العام واحتياجات التمويل السنوي. وخاصة الاستيعابية وغيرها عن المخاطر، وفي ظل هذا الوضع، يمكن اعتبار أنّ تغيير بنية الدين العام ومستوى المخاطر هو محدود نسبياً في المدى القصير.

فما هي الاستراتيجية التي تم اختيارها لإدارة الدين العام ؟

بناءً على التحديات والتحليلات تم اختيار استراتيجية لإدارة الدين العام ، للأعوام ٢٠١٤ – ٢٠١٦، تقوم على الفرضيات التالية :

- زيادة الاعتماد على الاقتراض بالعملات الاجنبية خلال ٢٠١٤ – ٢٠١٦ لتغطي بشكل أساسي إستحقاقات أصل الدين والفوائد بالعملات الأجنبية، أي أن تقوم الحكومة بزيادة سقف الاقتراض بالعملات الاجنبية، ليسمح بإقتراض ما نسبته ٣٠٪ سنوياً بالعملات الأجنبية وباقي الحاجات التمويلية بالعملة المحلية .
- الاستمرار في التمديد التدريجي لآجال استحقاق التي اعتمدت في السنوات الماضية وخاصة بالعملة المحلية، وذلك بهدف إطالة معدل الآجل الوسطي للدين، واطالة الفترة الوسطية لتثبت الفوائد لتتجاوز المستوى الحالي البالغ ١,٣ سنوات، وعلى الرغم من أنّ تمديد آجال الاستحقاق يترافق مع ارتفاع في التكاليف المتوقعة، فإنه يوفر الحماية من مخاطر ارتفاع أسعار الفائدة في المستقبل .

وفي ظل عدم اقرار موازنة عامة، وتطبيقاً للإستراتيجية المختارة من الضروري إقرار قانون جديد يقيم مالية محددة يرفع سقف الاقتراض بالعملة الأجنبية.

أمّا بالنسبة إلى تكميم معايير المخاطر والاستحقاقات ووسائل الاقتراض فستقوم بتحديدها وزارة المالية بالتشاور مع الهيئة العليا لإدارة الدين، ويعود للهيئة متابعة تنفيذ الاستراتيجية عبر تقارير ترفع إلى الهيئة بشكل دوري من قبل وزارة المالية.

والسؤال الذي يطرح هل ستساعد العائدات البترولية في التخفيف من عبء الدين العام ؟

الفرع الخامس: الحلول المقترحة للسيطرة على الدين العام

يشير البروفسور جاسم عجاقة[٥١] إلى أنّ عدد الاحتمالات للسيطرة على الدين العام ، قليلة ويمكن حصرها كما يلي :

– تحفيز النمو : وهذا الحل يقضي بتحفيز النمو إلى درجات تتجاوز فيه نسبة الفائدة على الدين العام. لكن هذا الحل مستحيل، في لبنان، مع الوضع الاقتصادي والسياسي الحالي.

–زيادة الضرائب : من أجل زيادة مداخيل الدولة، لكن ذلك يؤثر على القدرة الشرائية، فمن المؤكد بأنّ زيادة الضرائب تضعف القدرة الشرائية مما يؤدي إلى ثورة اجتماعية لن يستطيع السياسيون التعاطي معها في ظل وضع اقتصادي ومالي تعيس .

– اعتماد خطط تقشف : هذا الحل هو الحل المعتمد من قبل الدول الاوروبية لحل ازمة الديون السيادية التي تعصف بها، وقد أثبتت التجارب صوابية هذا الحل مع بدء خروج ايرلندا واليونان من الازمة .

– زيادة التضخم : في دراسة لرينهارت (Growth in a time of Debt – 2010) أثبت الكاتب العلاقة بين النمو، الدين العام والتضخم في الولايات المتحدة منذ العام ١٩٧٠.

وتشير هذه الدراسة إلى أنّ التضخم يلعب دور المنظم في أوقات الأزمات ويسمح بإعادة التوازن المالي ويعتقد بعض الاقتصاديين الاميركين أنّ تضخماً بنسبة ٥ إلى ٦٪ يسمح للولايات المتحدة

---

[٥١] جاسم عجاقة ، آلية خفض الدين العام بواسطة التضخم، جريدة الجمهورية، دخول ٢٠١٦/٥/٢٧.

الاميركية بتخفيف وزن دينها العام، لكن هذا الوضع لا ينطبق على لبنان والسبب يعود إلى أنّ الولايات المتحدة تقترض بالدولار الاميركي الذي هو عملتها.

وبما أنّ القسم الكبير من الاستثمارات في الولايات المتحدة الاميركية يعود للأجانب، فإنّ خفض معدل الفائدة الحقيقية لن يكون له تأثير على الأميركين وسيسمح بخفض الدين العام الاميركي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ التضخم لا يؤدي إلى خفض الدين العام إنما تسارع التضخم هو الذي يقضي على الدين. (يجب خلق تضخم يفوق توقعات المستثمرين).

لكن مسألة التضخم لا تفيد في لبنان، فالدولة تقترض بالدولار الاميركي، وهو عملة أجنبية ، كما أن المقرضين الأسايين للدولة اللبنانية هم البنوك اللبنانية أي أنّ الخسارة الكبرى التي ستأتي من التضخم ستطال المصارف بالدرجة الاولى.

يقتضي الإشارة أولاً، بـأنّ هـذه الثروة الطبيعية لن تدر مداخيل على الدولة قبل عشرة سنين (اذا ما إتفق السياسيون) وحتّى ذلك الوقت تكون الدولة قد وصلت إلى حالة الافلاس.

ولكن، وفي حال تم التنقيب والانتاج وتدفق العائدات البترولية كيف سيتم إستثمار هذه الاموال ؟ هل ستعمل لسد عجز الموازنة ؟ لسد الدين العام وخدمته ؟ أم سيتم ايداعها في صندوق سيادي استثمار؟

ممّا لا شك فيه أنّ الايرادات البترولية سوف يتأخر تدفقها حاليًا، وقد يكون الحل للسيطرة على خدمة الدين العام في وضع خطط تقشفية ومكافحة الهدر والاختلاس للمال العام، ومكافحة الفساد بشتّى أشكاله من خلال إقرار الخطة الوطنية لمكافحة الفساد.

وبكل الأحوال إنّ النفط فيما لو تم انتاجه واستثماره سوف يدر على لبنان ثروة كبيرة وعائدات قد تكون كبيرة جدًا فيما لو كانت الثروة البترولية ضخمة.

فماذا سيفعل لبنان بهذه العائدات ؟ وكيف سيتثمرها ؟

ومن سوف يتولى الرقابة على استعمال هذه الاموال وحسن ادارتها ؟ إنّ التحديات الحقيقية أمام الدولة اللبنانية تكمن في معرفة كافة هذه الأمور.

إن دراسة واقع الدين العام في لبنان تبقى ناقصة من دون تسليط الضوء على التأثيرات السلبية لهذا الدين على الموازنة عبر تناول إدارة الدين العام وعجز الموازنة (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: إدارة الدين العام و عجز الموازنة

لقد أعاقت نسب الفائدة العالية جهود الحكومات المتلاحقة على تطبيق نظام مالي وخفض عجز الموازنة.

وإنّ خدمة الدين العام لنسبة الناتج الاجمالي المحلي[٥٢] خلال العام ٢٠٠٠ (١٧٪ في نهاية العام ٢٠٠٠) وهو السبب الرئيسي للصعوبات التي تواجه الحكومة اللبنانية في جهودها ويعكس حلقة الدين المفرغة وزيادة العجز، لذا ستركز إستراتيجية الحكومة لإدارة الدين على تقليص خدمة الدين وخفض كلفة احتياجات الحكومة للتمويل على المدى البعيد، مع الأخذ بعين الاعتبار عنصر المخاطر، والتأكيد على أنّ سياسة إدارة الدين تتناسب مع السياسة النقدية للمصرف المركزي.

وقد إستمرت الحكومة في تمديد معدل استحقاق الدين وتقليص خدمة الدين وإعادة تمويل المخاطر عبر الاستعاضة عن الكلفة العالية والاستحقاق القصير الامد للدين المحلي بكلفة قليلة ودين أجنبي طويل الأمد، وعملت الحكومة على تنشيط إستعمال القروض الميسرة المتوفرة لتمويل إنفاق رأس المال في السوق الأجنبي، تعمل الحكومة على توسيع قاعدة الاستثمار، كما أنها ستطرق أسواقاً جديدة للتوصل إلى مصادر تمويل أقل كلفة.

إنّ مشكلة الدين العام في لبنان ليست مشكلة جديدة، وإنّ كان تفاقمها قد إشتد في شكل خاص بعد العام ١٩٩٥ فعندما وضعت الحرب أوزارها عام ١٩٩٥، كان تراكم العجوزات السنوية في موازنات الدولة المتعاقدية، خلال سنوات الحرب، قد أسس لبروز مشكلة الدين العام، وإنّ غالبية الدين العام

---

(٥٢) لبنان دعم استراتيجية الاصلاح الاقتصادي، ملخص السياسات الاقتصادية، ٢٠٠١/٢/٢٧، متوافر على الموقع: http//trascesinlebanon.tripod.com ، دخول الموقع ٢٠١٦/٥/٢٤.

هي عبارة عن دين داخلي مرتبط بتمويل عجوزات الموازنات المتعاقبة عن طريق سندات الخزينة التي تصدرها الدولة اللبنانية.

مع الاشارة إلى بروز إتجاه تدريجي، لاسيما بعد العام ١٩٥٥، لزيادة حصة الدين الخارحي من اجمالي الدين العام.

لمواجهة الدين العام، يشير الدكتور كمال حمدان، إلى ملاحظات وفرضيات يمكن تسجيلها وهي التالية :

- من الصعب إمكان حصول زيادة جذرية في حجم الاقتطاعات الضريبية كآداة لزيادة واردات الدولة وخاصة الضرائب والرسوم غير المباشرة، في بلدٍ لا يتجاوز دخل الشهري للأسرة الألف دولار. (وفقاً لمعطيات شبه الرسمية الصادرة عن ادارة الاحصاء المركزي)
- إنّ زيادة واردات الدولة عبر نمو اقتصادي متسارع قد لا تكون مستحيلة ولكنها مع ذلك صعبة المنال في المدى المنظور.

إنّ الاعتماد الحثيث على التضحم لا يبدو مستساغاً فقد تتجاوز أضراره حجم المنافع.

إنّ اللجوء إلى الخصخصة قد يشكل جزء من البدائل المتاحة، ولكن هذا الخيار، كي يكون إيجابياً، يقتضي توافر شروط سياسية وادارية صارمة حتى لا تتحول عملية التخصيص إلى أداة نهب واستنزاف إضافيين لموارد القطاع العام، وبالتالي إلى تفاقم لأزمة الدين العام.

لكن وممّا لا شك فيه أنّ الأفضل من كل ذلك يكمن في اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والعام ويقتضي في هذا السياق تطبيق القانون رقم ٤٨ الصادر في ٢٠١٧/٠٩/٠٧ (تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص). وتكمن أهمية هذه الشراكة في أنها السبيل الوحيد لكثير من الاقتصادات حول العالم ومنها الاقتصاد اللبناني، من أجل إعادة تمويل بنى تحتية وإنشائها بغية تطوير الاقتصاد، فالاقتصاد اللبناني وبعد مرور العقد الأوّل من القرن الحادي والعشرين، لا يمكن أن يتطوّر من دون بنى تحتية التي تُعتبر أكثر من ضرورية لأي اقتصاد حديث. فالاقتصاد اللبناني يعمل من دون طاقته الانتاجية، والدولة في ظل عجز ميزانيتها وتراكم الدين العام، لا تستطيع أن

تقوم بالإنفاق الاستثماري المطلوب لتحفيز الاقتصاد وممّا لاشكّ فيه بأنّ الاستثمار في البنية التحتية سيضع لبنان على سكّة النمو مجددًا، والتشارك بين القطاعين العام و الخاص سيحفّز الاقتصاد لتصل نسب النمو خلال أربعة أعوام إلى ما لا يقلّ عن ٦ – ٧ %.[٥٣]

لذا فإنّ إحداث صدمة على صعيد إدارة القطاع العام ولجم تطور نفقاته (على الرغم من صعوبة انخفاض النفقات العامة) يبقى هو الاجراء الرئيسي من أجل ضبط ارتفاع الدين وجعله أكثر اتساقاً مع نمو الناتج المحلي، وأيضاً لتنقية مناخ الاستثمار وتسريع النمو الاقتصادي، فالمسألة المطروحة هنا هي إعادة النظر في تقاليد الانفاق السائدة في القطاع العام، وفي مسارات الوظائف المترهلة والمعدومة الانتاجية وهذا يعني إحداث ثورة في التعاطي في شتّى الميادين، تعليماً وطبابة ورعاية اجتماعية وخدمات، على قواعد الشفافية والمحاسبة والانتاج وتحسين الأداء وايصال الخدمات العامة إلى مستحقيها فعلاً .

فالمشكلة تكمن بإجراء إصلاحات سياسية وادارية حقيقية واستخدام مختلف الاجراءات اللحؤول دون خروج الدين العام عن نطاق السيطرة وتحويله إلى أداة إستنزاف مدمرة للقطاع العام والدولة والمجتمع.[٥٤]

سنخصص هذا المطلب لندرس على التوالي معالجة العجز في الموازنة **(الفرع الأول)**، الهدف من ادارة الدين العام **(الفرع الثاني)**، أهداف الحكومة من تطبيق سياسة إدارة الدين العام **(الفرع الثالث)** و المالية العامة والواردات والدين العام **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول: معالجة العجز في الموازنة

يطرح السؤال نفسه: كيف يمكن التوصل إلى موازنة بدون عجز؟

- مثال: دبي

---

(٥٣) أنيس بو ذياب، الشراكة بين القطاعين العام و الخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني، العدد ٩٩ ـ كانون الثاني ٢٠١٧.

(٥٤) كمال حمدان، أزمة الدين العام في لبنان- مخاطر وحلول، متوافر على الموقع الإلكتروني: http//trascesinlebanon.tripod.com، دخول الموقع ٢٠١٦/٥/٣١.

ورد في خبر على شبكة الانترنت[٥٥] بأنّ حكومة دبي أصدرت موازنة بلا عجز مع زيادة في الانفاق وسط إعتماد محدود على مداخيل النفط الذي تراجعت أسعاره عالمياً بشكل كبير مع زيادة بالانفاق بنسبة ١٢٪ في المئة.

وأفادت وكالة الأنباء الرسمية لدولة الامارات بإعتماد نائب رئيس مجلس الوزراء الاماراتي حاكم دبي، محمد بن راشد آل مكتوم " قانون الموازنة العامة للقطاع الحكومي في إمارة دبي للعام المالي ٢٠١٦ بإجمالي نفقات قدره ٤٦,١ درهم، أي ما يوازي ١٢,٥٦ مليار دولار أميركي.

ويعتمد إقتصاد دبي كثيراً على القطاع العقاري والسياحة مقابل إعتماد محدود على النفط الذي يشكل الغالبية العظمى في مداخيل الدول الخليجية.

وتبلغ مداخيل البترول ٦ في المئة فقط من الايرادات الحكومية للإمارة وتشكل رسوم الخدمات الحكومية الجزء الاكبر من الايرادات ٧٤٪ بإرتفاع نسبته ١٢٪ عن العام الماضي.

أمّا الايرادات الضريبية فتمثل ١٩٪ من مجموع المداخيل.

ولجهة النفقات، تشكل الرواتب والاجور ما نسبته ٣٦٪ من إجمالي الانفاق الحكومي، بحسب الوكالة الاماراتية.

كذلك خصصت الحكومة ١٤٪ من الموازنة " لدعم مشاريع البنى التحتية "، مؤكدة عزمها على الاستمرار في دعم هذا الاستثمار والحفاظ على هذا المستوى من حجم الإستثمار لمدة خمس سنوات مقبلة، من أجل ضمان "إستمرار النمو المستدام للإقتصاد الكلي في الامارة وتعزيز التوقعات العالمية تجاه دبي لإستضافة معرض أكسبو ٢٠٢٠."

الفرع الثاني: الهدف من ادارة الدين العام

تبنّت الهيئة العليا لإدارة الدين[٥٦] ما يلي: (وفقاً للمعايير الدولية الفضلى)

---

[٥٥] موقع جريدة الاخبار – حكومة دبي تصدر موازنة بلا عجز مع زيادة في الانفاق.

[٥٦] نصّت المادة ٧ من القانون رقم ١٧ تاريخ ٢٠٠٨/٩/٥ (إحداث مديرية الدين العام في مديرية المالية العامة في ملاك وزارة المالية) على أنّه: " تنشأ في وزارة المالية هيئة خاصة تدعى "الهيئة العليا لادارة الدين العام" برئاسة وزير المالية وعضوية:
-حاكم مصرف لبنان او من ينتدبه.
-مدير المالية العام.

"إنّ الهدف الرئيسي لإدارة الدين العام هو ضمان تلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة والالتزام بتسديد الاستحقاقات المترتبة على الدولة في أوقاتها، وذلك بأقل تكلفة ممكنة على المدى المتوسط والطويل الأجل وبما يتفق مع درجة مقبولة عن المخاطرة .

كما تهدف إدارة الدين العام إلى تطوير الأسواق المحلية الاولية والثانوية لمواجهة أية صعوبات قد تطرأ على قدرة التمويل المحلية.

ومن الضروري أن يتم دعم وتطوير آليات السوق المحلي، وإختيار سياسات تتسم بالشفافية للإصدارات الداخلية.

وإنّ انشاء الهيئة العليا لإدارة الدين يساعد في ترسيخ مكاسب التنسيق القائم بين إدارة الدين العام والسياسة النقدية. وبالاضافة إلى المسؤولية الخاصة لكل من وزارة المالية والمصرف المركزي، فإنّ ادارة الدين العام يمكنها أن تساهم في تحقيق أهداف السياسة النقدية.

الفرع الثالث: أهداف الحكومة من تطبيق سياسة إدارة الدين العام

بدأ لبنان منذ نهاية العام ١٩٩٣ بتطبيق سياسة إدارة دينه اذ باشر مصرف لبنان في ٩٣/٩/٢، في عمليات السواب المتعلقة بآجال الاستحقاق وكانت تنطوي على عمليتي شراء وبيع، تتم في نفس الوقت، لسندات خزينة ذات آجال استحقاق مختلفة، ولكن كانت هذه العمليات محدودة وقيمتها زهيدة ولم تكن منظمة ضمن دائرة خاصة لذلك.

وابتداء من العام ١٩٩٧، وبعد أن بلغ اجمالي الدين العام نسبة ٩٩٪ من الناتج المحلي عام ١٩٩٦، وبلغت خدمته ٧٤,٦٪ من قيمة الايرادات، أحدثت دائرة لإدارة الدين العام في ملاك وزارة المالية – مديرية الخزينة وذلك بالمرسوم رقم ١٠٠٩٢ الصادر بتاريخ ٣ نيسان ١٩٩٧.

-مدير ادارة الدين العام.
-مدير الخزينة.
-مدير الموازنة ومراقبة النفقات.
يناط بها تحديد الخيارات المتاحة لادارة الدين العام وتقديم الاقتراحات الى مجلس الوزراء بشأن السياسات المتعلقة بالمديونية العامة." هذا وكان قد صدر المرسوم رقم ٦٨٠٤ تاريخ ٢٠١١/١١/١٠ المتعلق بتحديد دقائق تطبيق أحكام القانون رقم ١٧ تاريخ ٢٠٠٨/٩/٥ فيما خص الهيئة العليا لإدارة الدين العام.

وهدفت سياسة الحكومة من إدارة الدين العام إلى تخفيض كلفته على المدى الطويل، آخذة بعين الاعتبار السياسة النقدية، المتبعة من قبل البنك المركزي القائمة على الاستقرار النقدي.

وقد ارتكزت هذه السياسة على تمديد معدل فترة استحقاق الدين وتخفيض كلفته، وعمدت الحكومة إلى اعادة توزيع هيكلة الدين العام من خلال استبدال جزء من الديون بالليرة اللبنانية القصيرة الأجل ذات الكلفة العالية، بديون بالعملات الأجنبية طويلة الأجل ذات الكلفة الاقل.

الفرع الرابع: المالية العامة والواردات والدين العام

إنّ الدولة المعاصرة التي انتقلت من عصر الدولة الدركية الحارسة إلى عصر الدولة الإنمائية المتدخلة في معظم مجالات الاقتصاد، باتت في أمس الحاجة إلى موازنات تستجيب لهذا الدور الجديد لها.

وهذا الدور التدخلي للدولة، في الوقت الحاضر، حمل بعض علماء الاقتصاد والمال على التخلي عن مصطلح "علم المالية " التقليدي، وبالتالي على تبني مصطلح جديد هو "الاقتصاد العام".

إنّ الموازنة تشمل النفقات والواردات، وبما أنّ ما يهمنا هنا هو الدين العام وتكوينه وصفته، فإنّ واردات الموازنة تنقسم إلى نوعين من الواردات فهناك الواردات العادية التي تتضمن الضرائب والرسوم، والواردات الغير عادية أو الاستثنائية والتي تعتمد على القروض والاصدار النقدي الجديد.

فلماذا تلجأ الدولة الى الواردات الاستثنائية كالقروض مثلاً ؟ وفي أية حالة ؟ وضمن أية حدود ؟

فالدين العام هو مجموعة القروض التي ألقتها الدولة على عاتقها مع خدمة هذا الدين أي الفوائد المترتبة عنه، ويرى البعض بأنّ الدين أو القرض هو بمثابة ضريبة ايضاً ولكنها ضريبة مؤجلة الدفع.

فلماذا تلجأ الدولة إلى الاقتراض في حين أنها يمكنها فرض ضرائب وتأمين موارد لها بطريقة عادية؟

من المؤكد أنّ الدولة لا يمكنها فرض المزيد من الضرائب عندما تكون الضريبة قد بلغت حدودها القصوى بحيث تكون القدرة التكليفية القومية (أو الطاقة الضريبية الوطنية) قد استنفدت، فإذا

قامت في هذه الحالة بفرض ضرائب جديدة فإنها ستسبب حتماً بتدهور مستوى المعيشة وبشل النشاط الاقتصادي(٥٧) لذا فلا يبقى أمام الدولة سوى اللجوء إلى القروض العامة أو الاصدار النقدي الجديد من أجل تغطية نفقاتها العامة.

لكن كيف تراكم كل هذا الدين في الإقتصاد اللبناني؟ للإجابة على هذا التساؤل لا بد من تسليط الضوء على سياسة الإقتراض التي إعتمدتها الحكومات المتعاقبة عبر دراسة السياسة الحكومية في مجال الإستدانة (**المطلب الثالث**).

المطلب الثالث: السياسة الحكومية في مجال الإستدانة

تلجأ الدولة إلى القروض العامة كمصدر للإيرادات عندما تعجز عن تأمين الموارد اللازمة لها من ايراداتها السيادية فتستدين من مؤسسات مالية وطنية أو عالمية أو من دول أجنبية أو افراد، والقروض العامة حديثة العهد يرجع تاريخها إلى أواخر القرن الثامن عشر، وكان الحاكم عندما يحتاج إلى المال لتسيير أمور الحكم أو لمواجهة بعض الامور الطارئة غير المتوقع، يقترض من كبار الممولين بحيث يتخذ الدين صفة شخصية تقوم على أساس الثقة بالحاكم.(٥٨)

نشأت القروض العامة في حياة الدولة المالية بصورة متواضعة وكانت مورداً استثنائياً لا تلجأ إليه الدولة إلاّ في الحالات غير العادية أي الاستثنائية كالكوارث الطبيعية مثال الزلزال (بدأ الدين العام في بريطانيا مثلاً عند ثورة كروموبل عام ١٦٨٨).(٥٩)

إلاّ أنّ تطور دور الدولة ووظائفها وازدياد النفقات العامة والحاجة إلى مشاريع للبنى التحتية وأشغال كبرى دفع الدول إلى الاستدانة بصورة متواصلة لتمويل نفقاتها، لذلك إزدادت أهمية القروض العامة وأصبحت موردًا عادياً تلجأ اليه الدول لتوازن نفقاتها مع ايراداتها ولا يخفى على أحد آثار الحرب اللبنانية على لبنان وما تركته من خرابٍ ودمار والحاجة إلى إعادة الإعمار فبدأت الدولة بالاستدانة وتراكم الدين العام حتى تحول إلى عبئاً ثقيلاً على عاتق الدولة.

---

(٥٧) فوزي عطـــوي ، الاقتصـــاد العـــام ، الواردات السياديـــة والاقتصاديـــة في الموازنة العامة، الاكاديمية اللبنانية للكتاب ، بيروت ط١-١٩٩١

(٥٨) حسين سلوم ، القانون المالي والضريبي ، دراسة مقارنة ، دار الفكر اللبناني طبعة اولى ، ١٩٩٠ ، ص ٥٣.

(٥٩) نفس المرجع ، ص ، ٥٣.

ويختلف القرض عن الضريبة بأنه إختياري في حين أنّ الضريبة إجبارية والقرض إيراد مؤقت، أمّا الضرائب فهي واردات نهائية والقروض تمس المال الفائض عن حاجة الدائن، أمّا الضرائب فتقتطع جزءاً من مال المكلف.

إنّ التشريع اللبناني قد إعتبر القرض من الموارد العمومية الاّ أنّ الحصول عليه يتوقف على موافقة السلطة التشريعية حسب المادة ٨٨ من الدستور.

والحكومة اللبنانية عقدت قروضاً خارجية وداخلية، ومن القروض الخارجية، عقدت قرضاً مع المصرف الدولي لتمويل مشروع إستثمار نهر الليطاني، كما عقدت قروضاً أخرى لتمويل مشاريع كبرى – الطرقات الدولية ومشاريع الري والمستشفيات...، سواء مع مؤسسات دولية أو دول أجنبية كما هو الحال في القرض الذي عقد مع دولة سويسرا بقيمة ثلاثة ملايين فرنك سويسري، وخصص لإقامة مستشفيات ومستوصفات في المناطق المتخلفة حسب ما ورد في قرار مجلس الوزراء تاريخ ١٩٧٣/١١/١٩ وتوالت القروض فيما بعد.

انتهت الحرب الأهليّة وعُقد مؤتمر الطائف. انتُخب رينيه معوّض وبعده إلياس الهراوي رئيساً للجمهورية. تألفت حكومتان هامشيتان بعد الطائف برئاسة رشيد الصلح وعمر كرامي جرى خلالهما التمهيد لترؤس رفيق الحريري «حكومة الإنقاذ» وأخذ يد لبنان للالتحاق بـ«التطور العالمي» كي لا يفوته قطار الرفاه.

كان الدين يبلغ ١،٧٥ مليار دولار. يومها لم يكن أكثر اللبنانيين، يعرفون ما معنى سندات الخزينة أو سندات «يوروبوند». إنضمَّ لبنان إلى ليبرالية الاستدانة لمواكبة الحداثة ضمن «النظام العالمي الجديد». كانت لرفيق الحريري رؤيا، لكنها افتقدت الاستراتيجية وتقويم المخاطر. «نيّة طيبة وعمل دؤوب» كان هدفهما إلحاق لبنان بدبي، ووضعه ضمن نظام الرأسمال العالمي. [٦٠]

رفيق الحريري راهن على أنّ السلام في المنطقة حتمي وقريب، وأن لبنان سيكون في مقدمة المنتفعين من «الشرق الأوسط الجديد». لتحقيق ذلك كان لا بد من تجاوز الروتين الإداري

---

[٦٠] جريمة الدين العام في لبنان: ٥٨ مليار دولار في ٢٠٠٩، جريدة الأخبار، ٢٧-٠٧-٢٠٠٩.

والتشريعي من جهة، وعدم الوقوف أمام عقبة الاستدانة مهما بلغت كلفتها من جهة أخرى. كان يؤمن بأن حجم الدين غير مهم بل حجم الاقتصاد ونسبة نموّه. يده اليُمنى فؤاد السنيورة تجاوز معلّمه فقهاً وعلماً ليرى أن حجم الدين ليس مهماً ما دامت الدولة قادرة على دفع فوائده.

الحقبة التي سادت في فترة ما بعد الحرب أظهرت الضرر الكبير الذي خلّفته الحرب الأهلية، وهذا الأمر دفع بالرئيس الحريري الذي شكّل حكومته الأولى في تشرين الأول ١٩٩٢ (تشرين الأول ١٩٩٢ – كانون الأول ١٩٩٨) إلى اعتماد مبدأ الرافعة المالية في الاقتصاد (مبدأ مُعتمد في اقتصادات الدوّل المُتطوّرة). ينص هذا المبدأ على الاستدانة لتعظيم عائدات الاستثمارات. هذا الأمر دفع بالدين العام الذي كان بحدود الـ ٣ مليار دولار أميركي إلى الارتفاع بقيمة ١٥.٧ مليار دولار أميركي كانت تهدف بالدرجة الأولى إلى إعادة تأهيل البنى التحتية والمرافق الحيوية حيث كان التركيز على بيروت ضمن خطّة سُمّيت بـ «Horizon 2000» وكنتيجة لهذه الاستثمارات، ارتفع النمو الاقتصادي بنسب عالية قاربت الـ ٨٪ في العام ١٩٩٤ وانخفض التضخم من مستويات كارثية إلى حدود الـ ٣٠٪ بفضل الإجراءات التي قام بها رياض سلامة حاكم مصرف لبنان والذي كان للرئيس الحريري الفضل في تعيينه نظراً لكفاءته العالية التي أثبتها في مصرف ميريل لينش العالمي.

قبيل الحرب الأهلية في لبنان، كان الدولار يساوي ثلاث ليرات لبنانية، أمّا عقب الحرب، استحالت البنية التحتية في البلد دمارًا، والعجز الحكومي وصل إلى ما يقارب الثلاثين بالمئة. إثر هذا، استهل رجل لبنان الأول الذي يعزى له «بناء» لبنان، رفيق الحريري، مشاريع إعادة إعمار «إصلاحية» تتطلب ميزانيات حكومية ضخمة، وديونًا بفوائد مرتفعة لتمويلها. يلحظ أن ميزانية أحد هذه المشاريع الإعمارية كانت ١٤ مليار دولار، غالبيتها تذهب نحو ترميم قطاعات الكهرباء، والمياه وغيرها من أساسيات البنى التحتية. ولا ننسى طبعًا مشروع «إعمار» المنطقة التجارية والسياحية في بيروت من خلال شركة الحريري المعروفة بالسوليدير، علمًا أن كلفة المشروع كانت ٤ مليار دولار.

بطبيعة الحال، لن تجد الكثير من الجهات الخارجية المستعدة لإقراض مثل هذه المشاريع الضخمة في بلد هشمته الحرب، ومن هنا بدأت دورة الاقراض الداخلي، وكما وضحنا سابقًا ٩٠٪ من ديون

لبنان داخلية. في البداية كانت أغلب الديون لبنوك تجارية قبل أن ينتقل جزء كبير منها إلى البنك المركزي، تبيعها الحكومة على شاكلة أذون خزانة (Treasury Bills) بنسبة فائدة وصلت ٣٧٪ في بعض الأحيان، ومعدل هذه النسبة كان ٢٠٪ في عام ١٩٩٢. علمًا أنه وخلال الفترة الزمنية ١٩٩٣–١٩٩٨ ارتفعت قيمة ديون الدولة من ٣ مليار إلى ١٨ مليار دولار أي بمعدل نمو سنوي تضاعفي ٤٠٪، حتى وصلت إلى ٧٠ مليار دولار في عام ٢٠١٥، بمعدل نمو سنوي تضاعفي ١٤.٧٧٪.[٦١]

ووسط أجواء ساد فيها السلم الأهلي والاستقرار السياسي، تدفقت دولارات الخليج ومغتربي لبنان من أباطرة الأموال، لكن المعضلة في اقتصاد خدماتي ومصرفي داخل بنية سياسية هشة ظهرت في نهاية التسعينيات، عندما وصل سعر صرف الليرة على الدولار الواحد ٣٠٠٠، مما سبب تضخمًا شديدًا في الأسعار، وبناء عليه تم تثبيت سعر العملة؛ أمر طبيعي أن تنهار عملة دون دعم حكومي في دولة غير صناعية ومستوردة بشكل أساسي، إذ لا طلب على الليرة اللبنانية كما هي حال عملات الدول الصناعية في شرق آسيا.

فالفترة الممتدة بين ١٩٩٣– ١٩٩٨ شهدت تزايدا كبيرا للإنفاق العام المموّل بشكل رئيسي عن طريق الاستدانة، فبدت كما لو انه استعيض خلالها عن نقص التحويلات بالاقتراض من الخارج. وأفضى ذلك إلى النتائج ذاتها التي أدّت اليها هيمنة التحويلات خلال حقبة الحرب. وهي كانت بهذا المنظار حقبة تأكيد لدور عناصر زيادة كلفة الانتاج التي ورثها لبنان من حقبة الحرب. بكلام آخر، بقيت الكلفة المرتفعة، العائق الرئيسي أمام تطوّر القدرة التنافسية للقطاعات المنتجة الوطنية وتطوّر طاقاتها خلال الحقبة المذكورة.

الرئيس الحريري اتبع سياسة اقتصادية كنيزية حيث كان من المفروض أن تعود بفوائد كبيرة على الاقتصاد والمالية العامّة، وتحديدا من خلال عائدات الضرائب. لكن الفساد والهدر اللذين سادا في

---

[٦١] مصطفى ملحم، الإقتصاد اللبناني في عهد الزعامات، منتدى حبر، ٣٠-٠١-٢٠٢٠.

فترة ما بعد الحرب الأهلية زادا من الإنفاق العام وبالتالي لم يتمكّن الرئيس الحريري من إكمال خطتّه الإنمائية.

أراد رفيق الحريري أن يكون الظاهرة الشرق ـ أوسطية صانعة المعجزات. إلى حدّ ما صدّق نفسه وصدّقه الجميع، أراد لبيروت أن تكون كإحدى العواصم البترولية، ناسياً أنها لا تملك إلا بشرًا وبحرًا وبعض الشجيرات، وأن لا نفط فيها. ويا ليته لا يزال على قيد الحياة ليرى حال دبي اليوم، وما يحصل ليس فقط في العواصم العربية بل الدولية أيضاً، عندما تقترض أكثر من طاقتها على السداد. باستشهاده لم يشهد مآسي البطالة والمآسي الاجتماعية الآتية على العالم. طبعاً دول الخليج ستلتقط أنفاسها ما دام في باطنها نفط. ولكن ماذا في باطن لبنان سوى التكاذب المستمر القائم على "اصرف ما في الجيب يأتِك ما في الغيب".

إعتبر رفيق الحريري بأنّ الانتظار لإصلاح الدولة ومنه إنماؤها مستحيل، و عمل بالتالي على تخطّي عقبات الواقع الإداري والتشريع المعقّد المترابط بالتوازنات الطائفية، وذلك من خلال اللجوء إلى عقد التحالفات مع القوى الوازنة في البلد في حينها، كل ذلك ليستطيع إمرار مشاريعه والوصول إلى رؤيته وطموحه.[٦٢]

أصبحت سندات الخزينة الكنز الذي غرف منه الجميع، ومَن لم تسمح له ظروفه في وقتها بالاكتتاب، تأمّنت له تسهيلات مصرفية. حتى الصحافة أصبحت خبيرة بالشؤون المالية، أصبح نجاح واكيم في نظرها مهرّجاً عندما نادى بصوت عال: "الدين سيصل إلى ٣٦ مليار دولار إذا أكملنا على هذا المنوال".

بلغ الدين العام في كانون الأول عام ١٩٩٧ نحو ١٥ مليار دولار، وتسلّم سليم الحص الحكومة سنة ١٩٩٨ ليجد أنّ الدين المعلن كان ١٧,٩ ملياراً بينما كان هناك ١،٣ مليار دولار إنفاقاً غير مشرّع، أي كان الدين الفعلي ١٩،٢ مليار دولار. عاد رفيق الحريري سنة ٢٠٠٠ والدين العام حوالى ٢٤ مليار دولار. وكان الرئيس الحريري، بصفته رجل أعمال، قد صرّح بأنّه يعرف كيف

[٦٢] جريمة الدين العام في لبنان: ٥٨ مليار دولار في ٢٠٠٩، مرجع سبق ذكره.

يعالج مشكلة الدين فيما لو عاد وتسلّم الحكم. إلّا أنّ وتيرة الاقتراض عادت إلى سابق عهدها، وبدأت الصورة تتعقّد أكثر فأكثر، وبات وفريقه السياسيّ والاقتصاديّ أسير تنامي الدين العامّ والاقتراض بالتالي، وبدأ فؤاد السنورة منذ حينها التنظير لـ«النمو المستدام». وأصبح التوافق بين رب العمل ومهندسه على عدم أهمية حجم الدين بل المهم حجم الاقتصاد وخدمة الدين من خلال نمو الفائض الأوّلي، وأن حجم الدين غير مهم ما دامت وتيرة نمو الاقتصاد أسرع من نموّه، وبالتالي فالتركيز يجب أن يكون باتّجاه دفع العجلة الاقتصاديّة ولو على حساب اقتراض أكبر من السابق. وقد فشل هذا الرهان كما فشل الرهان الأوّل المعوّل على «السلام الآتي لا محالة»، الذي سبق الاعتماد عليه في مطلع عام ١٩٩٣.[٦٣]

لم يجد الرئيس رفيق الحريري سوى صديقه الرئيس الفرنسيّ جاك شيراك ليلجأ إليه في عام ٢٠٠١ لعقد مؤتمر باريس ١ الذي لم يكن سوى جرعة معنويّات وتثبيت للثقة الدوليّة بلبنان واستقراره. إلّا أنّ هذه الجرعة لم تنفع، ونما الدين إلى حدود استدعت عقد مؤتمر باريس ٢ في عام ٢٠٠٢ حيث حضر الرئيس رفيق الحريري وسط ١٨ رئيس دولة ورئيسي صندوق النقد الدوليّ والبنك الدوليّ ليعدوه بالوقوف إلى جانبه لمعالجة مشكلة مديونيّة الدولة اللبنانيّة. إلّا أنّ باريس ٢ لم يكن أفضل من سلفه باريس ١ الذي كان مجرّد سراب.

اغتيل الرئيس رفيق الحريري في شباط ٢٠٠٥ وتسلّم الرئيس فؤاد السنيورة زمام الحكومة فاتّبع خطى الرئيس الحريري، ونجح في إقناع الرئيس جاك شيراك بأمرين:

•أنّه هو الوحيد الذي كان يدعو ويعمل على تحقيق خصخصة بعض المرافق العامّة، وعلى الحدّ من الإنفاق العامّ غير المجدي.

• عقد مؤتمر باريس ٣ وبالتالي طلب مبلغ ٧.٤ مليارات دولار.

"باريس – ٢" كان سراباً طبعاً. الكلام في «باريس ـ ٣» عام ٢٠٠٧، (٧،٤ مليارات دولار طلبها جاك شيراك شخصياً، ولم يصل إلى الخزينة منها مباشرةً إلا ما دون المليار) كان كما سلفه صارخاً في الشكل، سطحياً في المضمون. فلا أموال فعليّة لإنقاذ لبنان من مديونيّته بطريقة جذريّة، أي

---

[٦٣] جريمة الدين العام في لبنان: ٥٨ مليار دولار في ٢٠٠٩، جريدة الأخبار، مرجع سبق ذكره.

بكلام آخر يجب ألّا يغرق لبنان، ولكن لا قرار بخروجه من الأوحال. فقط رأسه في الهواء وجسمه في الوحل.

لم يصل من المبالغ التي قرّرها مؤتمر باريس ٣ إلى الخزينة مباشرة سوى نحو مليار دولار فقط رغم الوعود المعسولة المتكرّرة بالوقوف إلى جانب لبنان لتخطّي مشكلة مديونيّته بصورة جذريّة. إلاّ أن هذا القرار، على ما يبدو، لم يجد سبيله إلى التنفيذ حتّى الآن.

تشير النتائج إلى أنّه بالمقارنة مع غيرها من الحكومات سجّلت حكومة الرئيس رفيق الحريري أكبر ارتفاع للدين العام بقيمة ٢٥.٩ مليار دولار أميركي لفترة حكم ١٢٠ شهرا. تليها حكومة الرئيس السنيورة مع ١٣.٦٤ مليار دولار أميركي لفترة حكم ٥٢ شهرا، ثم حكومتا الرئيس ميقاتي مع ١١.٧٣ مليار دولار أميركي لفترة ٢٤ شهرا، حكومة الرئيس تمّام سلام ١١.٢٧ مليار دولار أميركي مع ٣٤ شهرًا، ثمّ حكومات الرئيس سعد الحريري ١١.١٧ مليار دولار أميركي لفترة ٤٦ شهراً، وحكومة الرئيس الحص مع ٦.١٧ مليار دولار أميركي لفترة ٢٤ شهرًا، وأخيرًا حكومة الرئيس كرامي مع ١.٢٨ مليار دولار أميركي لفترة ٦ أشهر.

وتظهر الأرقام أن المّعدّل الوسطي للزيادة الشهرية في الدين العام تُغيّر التراتبية الآنفة الذكر حيث تأتي حكومتا الرئيس ميقاتي في المرتبة الأولى مع ٤٨٩ مليون دولار أميركي شهريا، تليها حكومة الرئيس تمّام سلام مع ٣٣٢ مليون دولار أميركي شهريا، فحكومة الرئيس السنيورة مع ٢٦٢ مليون دولار أميركي شهريا، فحكومة الرئيس الحص مع ٢٥٧ مليون دولار أميركي شهريا، فحكومات الرئيس سعد الحريري مع ٢٤٣ مليون دولار أميركي شهريا، فحكومتا الرئيس رفيق الحريري مع ٢١٦ مليون دولار أميركي شهريا، وفي المرتبة الأخيرة حكومة الرئيس كرامي مع ٢١٣ مليون دولار أميركي شهريا.

استُشهد رفيق الحريري في شباط ٢٠٠٥ وتسلّم زمام الحكومة صاحب نظرية «النموّ المستدام». فالرئيس فؤاد السنيورة الذي كان حتّى عام ٢٠٠٤ يعزو ارتفاع الدين العامّ إلى النفقات

العسكريّة، فقد أصبح يتحدّث بعدئذ عن أسباب أخرى لتضخّم الدين العامّ، أبرزها تمويل عجز كهرباء لبنان الذي يمثّل ٤٠٪ من الدين العامّ.

إلّا أنّ ما لم يتنبّه له المواطن اللبنانيّ أنّ الدين العامّ:

كان بتاريخ ٣١ تشرين الأوّل ١٩٩٢ قد بلغ ١١٥ مليار ليرة، وأصبح بتاريخ ٣١ كانون الأول ٢٠١٠ نحو ٩٢ ألف مليار ليرة، أي إنّه تضاعف ٨٠٠ مرّة.

في معظم سنوات ما بعد الحرب الأهلية، كانت هناك خشية من أن يتبادل المساران السياسي والاقتصادي التأثير سلباً على الاستقرار، فصارت إحدى وظائف المال العام الحيلولة دون تحوّل المصاعب السياسية إلى أزمات اقتصادية والعكس بالعكس. واستناداً إلى تلك الفرضيات، تحرك الدين العام صعوداً في سنوات ١٩٩٢ ـ ٢٠١٠، متأثراً بثلاث ديناميات، سرعت نمو الدين العام، وشكّلت روافع قوية له، وانتهى بها المطاف إلى جعل الاقتراض أساس الحركة الاقتصادية والمالية في البلد.

استمدت تلك الديناميات قوتها من اتجاهات ورؤيات وسياسات يمكن جمعها في ثلاثة محفزات عملت روافع للدين العام[٦٤] :

- المحفّز السياسي للدين

وهو يستند إلى فرضية إقليمية وآلية داخلية: الفرضية هي تحقق ما يسمّى السلام الإقليمي في أسرع وقت، فمن شأن ذلك قيام سوق شرق أوسطية مفتوحة وتكامل بين اقتصادات المنطقة على لبنان أن يتكيف معهما بأسرع وقت. بالتالي إنّ رفع المديونية العامة لتمويل الإنفاق على تأهيل البنى التحتية، تكيّفاً مع ذلك الاستحقاق، أمر لا ينبغي أن يثير القلق، خصوصاً أنّ عوائد السلام المزعوم ستكون وفيرة وتسمح بتغطية كلفة الدين وأكثر.

---

(٦٤) عبد الحليم فضل الله، الدين العام في لبنان ١٩٩٢ ــ ٢٠١٠: آليات تكوينه وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية، جريدة الأخبار، ٣-١٠-٢٠١١.

الآلية الداخلية، أو ما يمكن تسميته الإنفاق التعويضي. فبعد الطائف انفصل القرار الاقتصادي عن القرار السياسي، وصار مهندسو اقتصاد ما بعد الحرب مضطرين إلى استرضاء شركائهم في الوطن، والمتضررين الأقوياء من سياساتهم الاقتصادية والاجتماعية والمالية/ النقدية. ومن بين هؤلاء خصوصاً مجتمعات الأطراف، فأغدق صانعو القرار الاقتصادي الجدد في الإنفاق على بنود قليلة الجدوى اجتماعياً وعديمة الفاعلية اقتصادياً، تحقيقاً لتلك المقايضة الرديئة بين المال العام من جهة، والمشروع الاقتصادي للبنان ما بعد الحرب المبني على أسس وطنية هشة.

- المحفز الاقتصادي: كان مشروع إعادة الاعمار المرجع الضمني للأطروحة الاقتصادية لمرحلة ما بعد الحرب. فهيمنت نزعة تجارية ومالية، وصارت المنافسة الإقليمية ترتكز على استقدام الأموال من جهة، وعلى اجتذاب الشركات والمؤسسات الأجنبية من جهة أخرى. أي أنّ الاهتمام انصب على القسم الثاني من ميزان المدفوعات، وعلى ميزان الرساميل خصوصاً، فيما أهمل ميزان المعاملات الجارية الذي يعبّر عن قدرة الدولة على الإنتاج. ويعني ذلك أنّ الدينامية الاقتصادية لمرحلة ما بعد الحرب، قامت على زيادة الجاذبية (للأموال) لا على زيادة الإنتاجية. ولأنّ تلك الرؤية سعت إلى بناء اقتصاد قليل التنوّع والتخصص، يرتكز على الموارد الخارجية لا الداخلية، لم يهتم صانعو القرار بتعبئة المدخرات المحلية، وفضلوا الاعتماد على الديون العامة الممولة بأموال آتية من الخارج، لتظل معدلات الاقتطاع الضريبي منخفضة في التسعينيات، فلم تحقق سوى ٨.٥٪ معدلاً وسطياً من الناتج المحلي في الأعوام ١٩٩٢ ـ ٢٠٠٠، من بينها ٣٪ فقط للضرائب غير المباشرة.
- المحفز النقدي: بما أنّ الهدف الرئيسي للدولة هو الحصول على مزيد من الأموال الخارجية، صار دور السياسات النقدية إقناع المستثمرين، ولا سيما اللبنانيين والعرب منهم، بتوجيه عنايتهم إلى البلد، من خلال التركيز على أربعة عناصر لم تتغيّر منذ بداية التسعينيات: التثبيت النقدي؛ زيادة معدلات الفائدة؛ تعقيم السيولة؛ والثنائية النقدية. وقد طبقت تلك التوجهات بطريقة لا تنسجم، في معظم الأحيان،

مع احتياجات التوازن المالي والانتعاش الاقتصادي، ولو أنّها عملت لصالح الاستقرار.

لم تتحقق التوقعات الأساسية التي بنيت عليها المحفزات الثلاثة، وتضاربت أو تناقضت، في أكثر الأحيان، مساراتها ومفاعيلها، الأمر الذي أدى إلى فقدان السيطرة على الدين العام. فالسياسة النقدية قوّضت الأساس الاقتصادي لرؤية ما بعد الحرب، القائمة على أنّ القطاع الخاص هو أساس النمو، وهو ما كان يفترض اعتماد سياسات نقدية توسعية لا تضييقية كما حصل فعلاً. وكانت الدينامية السياسية من عوامل تهديد الاستقرار المالي لكونها شجعت الهدر وأجّلت قرارات كان ينبغي البدء بها، وعلى رأسها زيادة معدلات الجباية ورفع إيرادات الدولة المتأتية من الضرائب المباشرة. وقد تفاعلت تلك المحفزات الثلاثة مع ما تضمنته من إخفاقات، على نحو أدى إلى زيادة الدين العام بمعدلات متسارعة.

ويمكن تقويم اثر ذلك على حجم الدين العام من خلال التقريب الحسابي التالي: قام المحفز السياسي على فرضية تحقق ما يسمى السلام الإقليمي، واستمد ديمومة تأثيراته من المبالغة في الإنفاق داخلياً لاسترضاء المتضررين من السياسات الجديدة.

تتعدد الأثار الاقتصادية الناجمة عن الدين العام ومنها ما يتصل بعجز السلطات عن ضبط إدارة الدين، ومبالغتها في الإنفاق على مناطق وقطاعات محددة لزيادة جاذبية لبنان للأموال الآتية من الخارج. وذلك ما تبيّنه المؤشرات والأرقام التالية: [٦٥]

-١ سياسة الفوائد المرتفعة، التي بلغ متوسطها الحقيقي ١٥٪ في الأعوام ١٩٩٣ ـ ٢٠٠٤ أي أعلى بكثير من اللازم، وكبّد ذلك الخزينة مليار دولار سنوياً وعرض الخزينة لعجز أولي متراكم مقداره ٥ مليارات دولار. ومع أنّ الهامش بين الفوائد على سندات الخزينة والفوائد العالمية انخفض ليصل في ٢٠٠٧ إلى نحو ٢٪ إلا انّه عاد بعد ذلك إلى الارتفاع، ما يدعو إلى التنبه إلى عدم تكرار تجربة التسعينيات ذات الكلفة الباهظة.

---

[٦٥] عبد الحليم فضل الله، الدين العام في لبنان ١٩٩٢ ــ ٢٠١٠: آليات تكوينه وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سبق ذكره.

-٢ إنّ مبالغة السلطتين النقدية والمالية في توفير الاحتياطات المالية والنقدية أدت إلى نتيجتين سلبيتين: من جهة مضاعفة كلفة تعقيم السيولة[٦٦] وتثبيت النقد، ذلك يظهر خصوصاً في مراكمة حساب الخزينة أرصدة أعلى من السابق، ومن جهة ثانية إعطاء أولوية كبيرة لتدفق الودائع من الخارج من خلال سياسة فوائد ملائمة، لكن الافتقار إلى مقاييس ومعايير واضحة في ذلك الشأن أدى إلى تدفق ما لا يقل عن ٥٠ مليار $ في ثلاثة أعوام، وهو ما يفوق الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني والمصرف المركزي والمالية العامة مجتمعين، مولداً بذلك مشكلة الأرصدة العاطلة التي تكلف الاقتصاد ما لا يقل عن مليار دولار سنوياً من الفوائد الإضافية غير المبررة، يتحملها القطاعان العام والخاص، مع ما لذلك من آثار اقتصادية وتوزيعية سلبية.

-٣ إنّ دولرة الاقتصاد جزء لا يتجزأ من ميكانية تمويل الدين العام، لكن لك الربط عرض لبنان لمخاطر الأسواق، ولتقلبات العلاقة الاقتصادية بين أوروبا والولايات المتحدة، كما حصل في التسعينيات حين ارتفعت قيمة الليرة تجاه سلة العملات نحو ١٠٠٪، فيما فقدت الليرة أكثر من ثلث قوتها الشرائية في السنوات الست الأخيرة، ربطاً بتراجع الدولار وارتفاع معدلات التصحيح في لبنان بوتيرة أعلى من الخارج.

فضلاً عن أنّ النمو المطرد للقيمة السوقية لسندات الخزينة ضاعف من وهم الثروة، الذي يحفّز الطلب ويضغط على الأسعار ويزيد التكاليف ويقلل من القدرة التنافسية للدولة. يضاف إلى ذلك التنقيد الضمني للدين ومضاعفة قدرة المصارف على خلق النقود الكتابية، وهو ما لم نلتقط مؤشراته بوضوح بعد نظراً لتثبيت العملة المحلية، لكنّه أحد العناصر التي تفسر معدلات التضخم التي تساوي في لبنان ضعف ما هو مسجل في محيطه.

لم يكن الدين العام قدراً مفروضاً، أو نتيجة تلقائية للحرب الأهلية اللبنانية وما تلاها من استحقاقات

---

[٦٦] المقصود بالتعقيم هو تدخل البنك المركزى لسحب السيولة الزائدة من النقد الأجنبى، حتى لا يزيد المعروض منها، وهو سيولة في النهاية، فيرتفع التضخم، وحتى لا يرتفع سعر العملة الوطنية على غير أساس اقتصادى سليم، ويؤثر بذلك على أسعار الفائدة والصادرات والواردات. تلجأ البنوك المركزية إلى التعقيم بصفة خاصة حين تزيد التدفقات من النقد الأجنبى من خلال الاستثمار غير المباشر، حيث تقوم بإجراءات، منها شراء العملات وإضافتها إلى الاحتياطى، وزيادة النسبة المقررة من احتياطى البنوك بالنقد الأجنبى الذي يودع لدى المركزى.. إلخ.

وأزمات، بل هو نتيجة سياسات مقصودة لم يكن هدفها الأول إعادة الاعمار الذي لم تزد تكاليفه على ٨٪ من مجموع النفقات منذ بداية التسعينيات حتى الآن، وقد تصل إلى ١٠٪ إذا أضفنا كلفة حرب تموز الممول معظمها بالهبات. إنّ تضخم الدين كان وسيلة من وسائل إعادة إنتاج النظامين الاقتصادي والسياسي على أسس لا تختلف كثيراً عما كانت عليه قبل الحرب، لكن المحصلة هي نظام غير مستقر وأزمات اقتصادية واجتماعية حادة، لا نزال ندفع تكاليفها حتى الآن، وربما ينتظرنا المزيد. (٦٧)

اذا كان الإستعمال الصحيح للقرض له حسنات كثيرة أكثر ما تتجلى في كونه يتيح الحصول على إيرادات من دون أن يفرض بالمقابل تضحيات كبيرة، فإن له أيضًا عقبات كثيرة تتجلى بصورة واضحة في أعبائه بحيث يترتب على دفع فوائد الدين وسداد أصله عبء حقيقي بالنسبة إلى الإقتصاد القومي، وتزداد حدة هذا العبء أو ثقله تبعًا لكيفية توزيع عبء الضريبة من جهة، وكيفية توزيع ملكية السندات من جهة أخرى. أما بالنسبة إلى القروض الخارجية، فإنه فضلاً عن مساوئها السياسية التي قد تطيح بإستقلالية البلد السياسية، لكنها ترتب آثارًا إقتصادية صعبة تنجم عن ترتيب أعباء حقيقية، تتمثل بدفع فوائد الدين وسداد أصله. إضافة إلى ضرورة توافر العملات الأجنبية التي تلزم للوفاء بفوائد الدين الخارجي وسداد قسطه. هذا مع العلم أنّه ليس من الممكن الحصول على عملات أجنبية لخدمة الدين إلا بتوافر فائض في ميزان المدفوعات، يمكّن من تحويل العبء الحقيقي. وهذا يعني أنّه من الصعوبة بمكان الوفاء بفوائد الدين وأقساطه، ما لم يكن هناك فائض في الإدخار الحقيقي القومي. (٦٨)

من ناحية أخرى، إنّ اللجوء إلى تأجيل دفع الدين والفوائد وإستهلاك الدين هو تأخير للمشكلة لا حل لها، كذلك فإنّ التوسع في الإقتراض من الخارج دون حسن إستخدام لهذه القروض في زيادة الإنتاج، وتوافر السلع والخدمات التي تتمكن من كسب العملات الأجنبية، قد يؤدي إلى الوقوع في مشكلة أكثر خطورة، وهي السيطرة السياسية للدائنين على إقتصاد الدولة المقترضة.

---

(٦٧) عبد الحليم فضل الله، اثر السياسة الضريبية على توزيع المداخيل في لبنان ١٩٩٣-٢٠٠٣، مركز الدراسات والبحوث الإنمائية ٢٠٠٣. Nissreen Salti& Jad Chaaban; The Poverty and equity Implications of A rise of the value Added Tax: A micro simulation For Lebanon; Beirut: UNDP & Capacity Building for poverty Reduction; May 2009.

(٦٨) فوزت فرحات، المالية العامة- الإقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعت العربية والعالمية)، ط.٥، ٢٠١٣، ص. ٢٩٧ وما يليها.

إضافة إلى ذلك فأنّه يترتب على الإقتراض بالنسبة للأجيال القادمة تحديد لحرية الدولة في توزيع النفقات، إذ أنّها سوف تكون ملزمة توجيه جزء من إيراداتها لبند ضروري في الميزانية، هو الوفاء بالتزاماتها في خدمة الدين.[٦٩]

يقتضي الإشارة أخيرًا إلى هذه النتائج للإقتراض التي عرفها لبنان كلها، فهو لم يستطع أخيرًا الوفاء بالتزاماته ووصل إلى مرحلة التخلف عن سداد لدينه نظرًا لأزمة شح العملات الأجنبية التي يعاني منها لبنان كجزء من الأزمة الإقتصادية الخانقة التي يمر بها لبنان، فهي لا تعني مطلقًا أنّه يجب إجتناب القروض الأجنبية، بل يعني وجوب أخذ الحيطة والحذر في إستخدامها، الأمر الذي لم يلتزم به لبنان، فهي وإن مكّنت الدولة من الحصول على رؤوس أموال لازمة وضرورية للتنمية، إلاّ أنها تمثل عبئًا عند دفع فوائدها وسدادها، خصوصًا ما لم تكن قد وجهت إلى زيادة الإنتاج وتوفير العملات اللازمة، أو السلع المطلوبة في الخارج لهذا السداد، وهذه الأمور لم تحصل في لبنان حتى أوصلنا الإقتراض الحاصل إلى كارثة إقتصادية.

بعد الإنتهاء من دراسة المالية العامة والصندوق السيادي في لبنان لابدّ الآن من تسليط الضوء على المخاطر الإقتصادية والإدارية على الثروة النفطية (المبحث الثاني).

المبحث الثاني: المخاطر الإقتصادية والإدارية على الثروة النفطية

لابدّ من الإضطلاع أولاً على المخاطر الإقتصادية والادارية على الثروة النفطية (**المطلب الأول**) ومن ثم ننتقل إلى المخاطر الادارية المحتملة على الثروة النفطية (**المطلب الثاني**)

المطلب الأول: المخاطر الإقتصادية والإدارية على الثروة النفطية

من المؤكد أنّ للفساد وسوء الحوكمة تأثير في إضعاف إنتاجية إستخراج الموارد من جوف الأرض، وفي تراجع ايرادات الدولة، ومستويات الفائدة الاقتصادية والاجتماعية وهذا ما برز من خلال تجارب مرت بها دول عديدة اعتمدت على النفط.

---

[٦٩] فوزت فرحات، المالية العامة- الإقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعت العربية والعالمية)، ط.٥، ٢٠١٣، ص. ٢٩٧ وما يليها.

فكيف سيستطيع لبنان إدارة ثروته البترولية وحمايتها من الفساد وما هي الاصول التي سيتبعها في الانتاج والاستخراج واستثمار الايرادات ولجهة الحوكمة والشفافية والمساءلة ؟

مما لا شك فيه بأنّ موضوع الغاز في لبنان، يتطلب كفاءة عالية من الموارد البشرية لحسن إدارة هذه الثروة وعائداتها، بالإضافة إلى كفاءة تفاوضية هائلة من قبل الحكومة للتفاوض مع الشركات العالمية من أجل تحقيق نتائج بنّاءة لمصلحة الطرفين.

ولذلك سوف نتحدث بدايةً عن الإقتصاد اللبناني ما قبل النفط **(الفرع الأول)**, لننتقل من بعدها للإقتصاد اللبناني أثناء وبعد النفط **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الإقتصاد اللبناني ما قبل النفط

تعاني الدولة اللبنانية من أزمات اقتصادية ومالية تجعلها عرضة لاهتزازات بنيوية داخلية خطيرة. وتترافق هذه الأزمات مع محيط مشتعل ما بين حروب مدمرة وصراعات عسكرية وعقوبات اقتصادية؛ الأمر الذي يجعل الكيان اللبناني بصيغته الحالية عرضة للتأثر بارتدادات التحولات في المنطقة بأكملها. ومن الخطأ الاعتقاد بأن الأزمة الاقتصادية في لبنان هي وليدة أسباب آنية ومرحلية، فالانكماش الاقتصادي وارتفاع الدَّيْن العام والعجز المالي هو نتاج تراكمات لنظام سياسي يحمل في طياته بذور التناقضات والصراعات، ولنهج اقتصادي ريعي غير منتج تمتد جذوره منذ نشأة الجمهورية اللبنانية.

عُرِف لبنان خلال تاريخه الحديث بميزتين متناقضتين تحكمان اقتصاده؛ فهو من جهة يملك إمكاناتٍ اقتصاديّةً هائلة، تبدأ من موقعه المميّز، ولا تنتهي بموارده السّياحيّة وثرواته الطّبيعيّة، ويعاني من جهة أخرى، من اقتصادٍ متعثّرٍ لم يبلغ مستوياتٍ مرضيةً إلا خلال سنواتٍ قليلةٍ من تاريخ البلد. ويمّر هذا الإقتصاد اليوم بمرحلة هي الأدقّ في تاريخه منذ الإستقلال، فالمؤشّرات الإقتصاديّة تتراجع بمجملها وتنذر بتفاقم الإنهيار اذا لم يتمّ تدارك الأمور.[٧٠] ويُجمع الخبراء على أن الوضع الإقتصادي قد وصل إلى الخطّ الأحمر وأنّ النموّ الضعيف قد يتحوّل سلبياً.

---

[١٢١] تريز منصور، الإقتصاد اللبناني والأرقام المخيفة، مجلة الجيش، العدد ٣٦٥، تشرين الثاني ٢٠١٥.

يعتمد الاقتصـــــاد اللبناني على المبادرة الفرديّة والانفتاح على العالم الخارجي. ويتمتع لبنان باقتصــاد حرّ يحترم حرية العمل والمنافســة والتملك وحرية الإسـتيراد والتصـدير، وبقطاع خاص ديناميكي ومنتج يستحوذ على أكثر من ٧٥٪ من إجمالي أعمال الاقتصاد، الاستثمار فيه متمايز ومشجع، ويمتلك سياسة مصرفية آمنة تعتمد السريّة وحرية السوق والقطع، وتشريعات ترعى مصالح الاقتصاد والمستثمرين.[71]

يُعتبر الإقتصاد اللّبنانيّ اقتصاداً شبه ريعيّ[٧٢] لتأثّره بالتّدفّقات الماليّة الخارجيّة الناتجة عن الريع البترولي، وقد شكّل التدفق المستمر للأموال من الخارج على شكل تحويلات مالية، واستثمارات أجنبيّة، حجر الزّاوية لهذا النموذج الاقتصاديّ.[٧٣] وتُقدَّر تحويلات المغتربين اللبنانيّين في دول الإنتشار إلى وطنهم الأم بنحو ٧ مليارات دولار أميركي كل سنة تساهم في نحو ١٧٪ من الناتج المحلّي اللبناني الذي تحول اقتصادُه من اقتصادٍ منتج للخدمات والسلع إلى "اقتصادٍ معتمد على التحويلات".[٧٤] وقد حذّر البنك الدّوليّ في أحدث تقريرٍ تحت عنوان "المرصد الإقتصاديّ اللّبنانيّ لخريف ٢٠١٨" من ارتفاع المخاطر في لبنان "بشكلٍ حادٍّ". فالإقتصاد اللّبنانيّ أمام جملةٍ من الأزمات المستعصية وهو يقف على شفير الهاوية.

عَرِفَ الاقتصاد اللبناني خلال حقبة ١٩٧٥- ١٩٩٠، تراجعاً كبيراً لقدرته الانتاجية عبّر عنه التغيير البنيوي الذي طرأ عليه. فقد تحوّل من اقتصاد منتج للخدمات والسلع إلى "اقتصاد معتمد على التحويلات". ولا يصح ارجاع هذا التردي في قدرته الانتاجية فقط إلى الدمار المادي الذي تعرضت له بنيته الانتاجية بسبب الحرب، بل أيضاً إلى التحويلات التي أسهمت مباشرة في إضعاف القدرة الانتاجية اللبنانية. فقد رفعت هذه التحويلات مستوى الإنفاق الإجمالي،[75] ورفعت

---

[١٢٢] أيمن عمر، النفط وتحوّلات جذرية في هيكلية الاقتصاد اللبناني، جريدة النهار، العدد ١٦٣٨، كانون الثاني ٢٠١٨.

[٧٢] الاقتصاد الريعي هو الذي يعتمد على مصدر واحد للدخل.

[١٢٤] سيبيل رزق، ما احتمالات وضع لبنان إصلاحات اقتصادية عاجلة؟، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، متوافر على الموقع: https://www.carnegie-mec.org.

[١٢٥] أيمن عمر، النفط وتحوّلات جذرية في هيكلية الاقتصاد اللبناني، جريدة النهار، ١٤ كانون الثاني ٢٠١٨

[126] أظهرت تقديرات تناولت حقبة أواخر السبعينات واوائل الثمانينات، أنّ تحويلات العاملين اللبنانيين في الخارج بلغت في حينه ١٨٠٠ مليون دولار سنوياً، وأنها مثّلت حوالى ٤٥٪ من الدخل الوطني في ذلك الوقت.

في الوقت عينه الاجور والأسعار، أي أنها رفعت كلفة الانتاج اللبناني إلى درجة بات معها هذا الاخير غير قادر على منافسة السلع الاجنبية المماثلة، لا في السوق الداخلية ولا في الأسواق الخارجية. (76)

ويصحُّ إعتبار الاقتصاد اللبناني اقتصاداً شبه ريعي خلال حقبة ما قبل ١٩٧٥، إذا أخذنا بالاعتبار الدور النسبي المهمّ الذي لعبته التدفّقات المالية الخارجية على اختلاف مصادرها في تمويل الإستهلاك والاستثمار اللبنانيين خلال تلك الحقبة. لكن هذه الصفة تصح أكثر لتوصيف وضعه خلال حقبة ١٩٧٥ –١٩٩٠ التى شهدت تحول التدفّقات الخارجية إلى مصدر رئيسي للدخل فيه. وتصح أيضاً لتوصيف وضعه بعد الحرب، وخصوصاً حقبة ما بعد ١٩٩٣. وكما سبق بيانه فقد حلّ الاقتراض من الخارج خلال الحقبة المذكورة محل ذلك الجزء من التمويل للإقتصاد الذي كانت تؤمّنه في السابق تحويلات العاملين في الخارج.

يضع راي داليو (Ray Dalio)، وهو أحد أغنى رجال الأعمال في العالم، بين أيدينا أحد أفضل الكتب لفهم كوارث الدين الضخمة التي عادة ما تبدأ بقاعدة اقتصادية منتفخة أكثر مما يجب وتبنى بالعادة على ممارسات تنمية غير مستدامة، لنصل إلى أرباح سريعة للطغمة المالية والنزعة المتوقعة باستدانة المزيد في حال وفرة هذا الدَين، متناسيًا أن القوة الشرائية المكتسبة من هذه الممارسة، ستغدو عبئًا ماديًا إذا لم تستخدم في نشاطات تنتج رأس مال ليس فقط كفيل بخدمتها بل ما يزيد عن ذلك. (77)

في البداية، تتدفق الأموال الاستثمارية إلى البلد من المستثمر الأجنبي أو المواطن المهاجر، لوجود محفز البيئة الاقتصادية الخصبة ذات الديْن القليل والميزانية العمومية (balance sheet) النظيفة، ملحقة بوعود تطور وردية. بدورها ترتفع معدلات الدخل، وتنشط معها نزعات استثمارية مموَلة بالدين بسبب الثقة الزائدة بالدخل الجديد، ولهذا السبب تجد في البداية قفزة في قيمة الأصول والنشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى ارتفاع في سعر الصرف على العملات الأجنبية بواقع ازدياد

(127) أيمن عمر، النفط وتحوّلات جذرية في هيكلية الاقتصاد اللبناني، المرجع اعلاه.
(128) مصطفى ملحم، الإقتصاد اللبناني في عهد الزعامات، منتدى حبر، مرجع سبق ذكره.

الطلب على العملية المحلية، خاصة في الأمم الصناعية كدول شرق آسيا. خلال هذه الدورة ذات التعزيز الذاتي، تبدأ الاستثمارات المنتجة بالخمول علمًا أن رأس المال ما زال يتدفق عليها، في الوقت الذي سترتفع فيه قيمة العملة المحلية وأجور العمال معها، مما سيقزّم جاذبية الاستثمار.

مع أنّ النشاط الاقتصادي سيكون في أوجه، إلا أن الإنفاق سيكون أعلى من الدخل، وستستبد هذه الدوامة إلى أن تتراكم الديون بالعملة المحلية والأجنبية، وعندها ستبدأ قلة الإنتاجية، وستظهر أعباء الدولة وتقلص الرأسمال الأجنبي. ومع مرور الوقت، وانتفاخ الفقاعة الاقتصادية أكثر، ستبدأ الدولة بتخفيض نسب الفائدة للتخفيف من حدة خدمة الدَين، لتنخفض قيمة العملة معها لندخل في بداية انفجار الفقاعة ومرحلة الكساد التضخمي (Inflationary Depression). وهذا فعليًا ما تؤول إليه الأمور في لبنان بسبب الدولرة العالية في الاقتصاد ومسؤوليات الدولة المادية. وتمامًا كما حدث في لبنان منذ العام ١٩٧٠ حتّى يومنا هذا.

عرفت حقبة ١٩٧٠– ١٩٧٥ بأنها فترة فورة إقتصادية وارتفاع لمعدل النمو، ولكن وفي مقابل ذلك ستترتب على الدولة أعباء هي وليدة هذا الواقع بالذات. وستبدو الدولة عاجزة عن مواكبة التطور الحاصل خلال الحقبة بالفعالية اللازمة. [78]

لقد سبقت الإشارة إلى أن تحويلات العاملين في الخارج كانت تمثل في مطلع الثمانينات نسبة قد تصل إلى ٤٥٪ من الدخل الوطني في حينه. وسيترتب على هذه التحويلات رفع لمستوى الطلب الداخلي سيكون لمصلحة الواردات بشكل رئيسي. كما ستستفيد منه بعض القطاعات الداخلية، كالقطاع التجاري وقطاع البناء.

أيضاً سبقت الإشارة إلى كون التحويلات والودائع قد تسببت برفع كلفة الإنتاج المحلي القابل للتصدير، أي خلقت حالة "مرض هولندي"، خصوصاً وأنّ هذا الإنتاج بات معرضاً أكثر من السابق للمنافسة الخارجية، بفعل ضمور دور الدولة وانهيار إمكاناتها. وبالتالي، فقد تأكدت خلال

---

[129] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، مجلة الدفاع الوطني، العدد ٣٣، تموز ٢٠٠٠.

حقبة ١٩٧٥– ١٩٨٤ سيرورة تحوّل الإقتصاد اللبناني إلى "إقتصاد قائم على التحويلات"، أي إلى إقتصاد شبه ريعي غير منتج.

أما الحقبة الثانية من الحرب، التي بدأت عام ١٩٨٢، وتزامنت مع التغيير الذي طرأ على الظرف الإقليمي، وتمثل بتراجع المداخيل البترولية، فقد كانت حقبة انهيار اقتصادي حاد. وقد تضافرت عوامل عدة، بدءاً بتراجع حجم المداخيل المحولة من الخارج وازدياد الإنفاق العام ونشوء موجة من هروب الرساميل إلى الخارج دفع إليها إنسداد أفق الحل السياسي، لجعل عام ١٩٨٣ بداية حقبة انهيار اقتصادي عميق الأثر.[79]

وسيكون إنهيار سعر صرف العملة اللبنانية خلال حقبة ١٩٨٢–١٩٩٠ أداة ومسببا للإنهيار الإقتصادي الذي ميزها. وسينتقل من ٣,٨١ ل.ل لكل دولار أميريكي في آخر عام ١٩٨٢ إلى ٨٤٢ ل.ل/د بنهاية عام ١٩٩٠.

وبعد الحرب فيمكن تجزئة السنوات لجهة السياسات الاقتصادية التى اتبعت خلاله إلى ثلاثة فترات متمايزة، أولها فترة ١٩٩٠– ١٩٩٢، ثم فترة ١٩٩٣– ١٩٩٨، وفترة ١٩٩٩– ٢٠٠٠.

وقد تميّزت الحقبة الأولى منها بجمود النشاط الإعماري للدولة خلالها، وبحفاظ الحكومة على مستويات نمو للإنفاق العام محدودة نسبيا. إلا أنّ نهاية الحقبة المذكورة ستشهد نشوء أزمة إقتصادية حادة تسبب بها إنهيار سعر صرف العملة اللبنانية مجدداً وبشكل كبير خلال الأشهر الأولى من عام ١٩٩٢.[80]

وقد اعتبرت الحكومة الأولى التي شكلها الرئيس الحريري بعد إجراء الإنتخابات النيابية لصيف ١٩٩٢ أن تحسين سعر صرف العملة اللبنانية وتثبيته وتحديث البنى التحتية وتطويرها يشكلان

---

[130] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

[131] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

ركني السياسة الإقتصادية التي تأخذ بها. كما اعتبرت أن النجاح في إجتذاب رؤوس أموال من الخارج على شكل ودائع وقروض، هو المدخل لتحقيق هذين الهدفين.

وبالفعل فقد أتاح الإرتفاع في معدلات الفوائد الذي عرفته حقبة ١٩٩٣-١٩٩٨ تأمين تدفق قوي للتمويل الخارجي. أي أن ارتفاع متوسط معدلات الفوائد على الودائع في لبنان قياساً إلى الخارج فسر هذا التدفق. وقد ارتفع متوسط معدلات الفوائد على الودائع بالدولار بدرجة قوية بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٨، كما فاقت الفوائد على الودائع بالليرة تلك المعتمدة على الودائع بالدولار بـ ٧ نقاط مئوية، عام ١٩٩٨.

وقد إعتبر المراقبون أنّ الإنفاق العام انقسم إلى شقين: الشق الإستثماري والشق التوزيعي. وقد أشارت القراءة لحقبة ١٩٩٣- ١٩٩٨ التي انطوت عليها الدراسة التي أعدتها الحكومة، تحت عنوان "برنامج عمل الحكومة للتصحيح المالي", أنّ جزءاً محدوداً للغاية من الإنفاق العام خلال الحقبة المذكورة تنطبق عليه صفة الإنفاق الإستثماري. وقد بلغت نسبة هذا الأخير إلى مجموع النفقات العامة، من داخل الموازنة ومن خارجها ١٢,٥٪ فقط. [81]

إلّا أنّ غالبية الإنفاق الذي تم خلال الحقبة المذكورة جرى تصنيفه في خانة الإنفاق التوزيعي. وهو الذي أريد به إرضاء مختلف أطراف الطبقة السياسية. أي أنه خضع لمنطق تأمين المنافع والمغانم على أسس سياسية وطائفية ومناطقية، لأطراف الطبقة السياسية. وهو ليس فقط كان إنفاقا غير منتج، بل أنه فاقم أزمة القطاعات الإنتاجية بمفعول الإنفاقEffet de dépense الذي أدى إليه. ويمكن بالتالي اعتباره سببا لتباطؤ النمو الذي شهده لبنان منذ منتصف التسعينات. [82]

فقد تسبب هذا الإنفاق بارتفاع مستوى الطلب الداخلي. وهو ما انعكس إرتفاعاً لأسعار المنتجات اللبنانية. ولقد شهدت حقبة ١٩٩٣- ١٩٩٨ إرتفاعاً لأسعار السلع والخدمات المنتجة محلياً، بمعدل

---

[132] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

[133] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

١٦٨٪, أي بمعدل ١٧,٩٪ سنوياً. وقد عبرت زيادة الأسعار هذه عن ازدياد أكلاف الإنتاج اللبناني. ولعب هذا الازدياد دوراً مباشراً في منع القطاعات الإنتاجية من زيادة صادراتها، ومن الإحتفاظ بحصتها في السوق الداخلية. ويمكن اختصارا القول بأن الإنفاق العام، بمفعول الإنفاق الذي ترتب عليه، أدّى لزيادة أكلاف القطاعات المنتجة اللبنانية، وجعلها غير قادرة على النمو، بل وأدّى إلى تقهقرها. ويعبر عن هذا الواقع، كما سبقت الإشارة لذلك بتعبير "المرض الهولندي".[83]

لكن إظهار مسؤولية سياسة الإنفاق العام عن إرتفاع كلفة الإنتاج وتباطؤ النمو هو جزء من الحقيقة. فالمعطى البنيوي، أي تحول الإقتصاد اللبناني إلى "إقتصاد قائم على التحويلات" منذ حقبة الحرب، وحفاظه على هذه السمة خلال حقبة ما بعد الحرب، إضافة إلى إعتماد سياسة قائمة على الإقتراض، يمثل هو الآخر عامل ارتفاع لأكلاف الإنتاج الداخلي. ذلك أنّ المداخيل المحولة من الخارج، برفعها لمستويات الإنفاق والإستهلاك والأسعار في الداخل تجبر العاملين في مختلف القطاعات الإنتاجية على المطالبة بأجور قد تتجاوز إنتاجيتهم. الأمر الذي يرتب إرتفاعاً في كلفة الإنتاج الداخلي. وقد تضافر دور السياسة الإقتصادية من جهة، مع دور المعطى البنيوي من جهة أخرى، للتسبب بارتفاع أكلاف الإنتاج اللبناني وتباطؤ نموه.

وقد لعب عدم التمكن من الإستمرار بسياسة الإنفاق العام التوسعية إبتداء من عام ١٩٩٧ دور العامل الثاني في تعميق أزمة تباطؤ النمو. وشكلت أزمة القطاعات الإنتاجية العامل الثالث في تعميق هذه الأزمة.

وإذا شئنا إبداء رأي مختصر بشأن العقد بكامله، فإنه يمكننا القول بأنّ الإنفاق العام الذي ميزه لم يكن معنيا بتطوير القدرة الإنتاجية للإقتصاد الوطني. ويمكن وضع هذا الواقع تحت عنوان كبير واحد، هو سوء استخدام الموارد المتاحة. [84]

---

[134] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

[135] ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

أما نهاية العقد فستشهد تأكدا للسيرورة الإنكماشية للإقتصاد اللبناني. وقد شكلت سنة ١٩٩٨ نقطة مفصلية في سيرورة تباطؤ نمو الإقتصاد اللبناني.

إذ إنّ اعتماد الاقتصاد على الأموال الآتية من الخارج، سواء تلك الناتجة عن تحويلات المغتربين أو عن سياسة الإقتراض، أكثر من اعتماده على النشاط الاقتصادي الداخلي، أضعف قدرة الحكومات على التحكم بنتائج سياساتها، وقلل في أكثر الأحيان من فاعلية الإجراءات التي تتخذها. كذلك عدم جدية الخطط المعلنة أو عدم المبالاة بتنفيذها أصلاً، والاتكال المضمر على الثقة الخارجية المشتراة بأموال الخزينة، أوقع المالية العامة في فخ المبالغات، وأوجد فجوة دائمة بين الآمال والوقائع، كما وجه الاهتمام بالنتائج القريبة والمباشرة للبرامج الحكومية وإجراءاتها، دون آثارها البعيدة أو غير المباشرة.

ودرجت العادة مؤخراً في لبنان على استخدام تعبير الاقتصاد الريعي لتوصيف الاقتصاد اللبناني, والحكم على تجربته، بما في ذلك تلك التى سبقت الحرب اللبنانية. وجاء ذلك في إطار النقد الذي وجّه للسياسات العامة القائمة على ربط النمو الداخلي بالتدفّقات المالية الخارجية. لكن هذا التعبير لم يحصل على تفسير واضح له في الإطار اللبناني.

أما أهمية ابراز الطابع شبه الريعي للاقتصاد اللبناني، فهي في أنها توضح دور المداخيل المحوّلة من الخارج سواء عبر القروض أو عبر أموال المغتربين في تحديد الأوضاع الاقتصادية أو الظرف الاقتصادي فيه، أي أنها توضح تبعيته النسبية لهذه المداخيل, وتأثره بالتغيّرات التى تطرأ عليها. (85)

ويشكّل أي تغيير مهم يطرأ على مستوى المساعدات الخارجية أو مستوى التحويلات من العاملين

---

(136) ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، المرجع السابق.

في الخارج، نوعاً من صدمة خارجية external shock بالنسبة لباد كلبنان. ويمكن أن نضيف اليوم في لبنان أنه في حال الاتكال على البترول فقط وعدم القيام باصلاحات اقتصادية مرتكزة على النهوض بالقطاعات الانتاجية، فإنّ أي تقلّب أسعار البترول أو التغيير في القدرة على ولوج اسواق التصدير الخارجية، كعناصر أخرى تؤثر في مستوى التمويل الخارجي للاقتصاد.

أصبح الدين العام اللبناني ٨١,٩ مليار دولار لغاية نيسان ٢٠١٩ بعدما كان ٧٩,٥ مليار دولار في العام ٢٠١٨ بحسب أرقام جمعية المصارف[٨٦]، إذ وصلت نسبته إلى ١٥٢,٨٪ للناتج المحلي، وهو ثالث أكبر نسبة في العالم بعد اليابان واليونان بحسب صندوق النقد الدولي.[٨٧]

يتحدث الخبراء الماليّون عن ثلاث سيناريوهات في ما خصّ الإقتصاد اللبناني، الأوّل والأسوء والأقل إحتمالاً هو نشوب حرب إقليميّة تشهد تدميراً للبنية التحتيّة اللبنانيّة وهروباً لرؤوس الأموال، بما يُعجِل عملية الذوبان الإقتصاديّ. الإحتمال الثاني هو عدم إقرار الإصلاحات والتلكؤ بها، بما يفاقم الأزمة الماليّة والتوترات الداخليّة، ويؤدي في نهاية المطاف إلى إنهاء سياسة دعم الليرة اللبنانيّة. أمّا الإحتمال الثالث، وهو المرجّح إلى الآن رغم التباطؤ، فيقضي بإقرار الإصلاحات بمستوىً مقبول لدى الدول المانحة، بما يفتح مجال استثمارات واسعة في الإقتصاد اللبنانيّ، من قطاع الطّاقة إلى المواصلات والسياحة، ويخفّز النمّو ويعيد الحيوية إلى القطاع المصرفيّ.[٨٨]

والسؤال الذي يطرح هنا هو التالي، كيف ستصبح حال لبنان عندما يصبح دولة نفطية؟ هل نتحوّل من اقتصاد ريعي بمعظمه إلى اقتصاد ريعي بالكامل؟ السؤال مطروح جدياً على تخوم المرحلة البترولية للبنان. سنحاول فيما يلي الإجابة على هذا التساؤل من خلال إلقاء نظرة على واقع الإقتصاد اللبناني نبين فيها معاناة لبنان من المرض الهولندي عبر الحديث عن الإقتصاد اللبناني أثناء وبعد النفط **(الفرع الثاني)**.

---

[137] طوني رزق، الدين العام اللبناني..إلى أين؟، موقع جريدة الجمهورية الالكتروني، متوافر على الموقع: www.aljoumhouria.com.

[138] ساطع نور الدين، الدين العام اللبناني...بالأرقام، جريدة المدن الإلكترونية، متوافر على الموقع: www.almodon.com.

[139] مهند الحاج علي، تفاؤل حذر بالاقتصاد اللبناني، جريدة المدن الإلكترونية، متوافر على الموقع: www.almodon.com.

الفرع الثاني: الإقتصاد اللبناني أثناء وبعد النفط

سيطر القلق من منظومة النهب القائم في لبنان على أعمال مؤتمر «الصناعة البتروليّة في لبنان: أوراق عمل في السياسات العامّة وقضايا هيكليّة»، الذي نظمه المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، في بيروت. التعبير عن هذا القلق جاء على الشكل الآتي: «منذ نهاية الحرب حتى اليوم، تدفقت أموال إلى لبنان من الخارج بقيمة ٢٠٠ مليار دولار، وقد جرى استهلاكها في عمليات توزيعية... هذه الأموال لا تختلف عن الأموال التي ستأتي من البترول. وتركيبتنا السياسية الاجتماعية الاقتصادية مؤهلة لهضم الأموال الآتية، كما هضمت الأموال السابقة، أي في تراكم ثروات شخصية على حساب المجتمع ككل».

يتطلّب الأمر وجود سياسات عامة، فما هي خيارات الدولة؟ الإجابة رسمها نحاس وهي مبنية على الواقع اللبناني لفترة ما بعد التسعينيات. يقول نحاس إن معظم الدول تدفع لمواطنيها من أموال البترول من خلال عملية توزيع مباشرة أو مبطنة (دعم أسعار البنزين، دفع رواتب شهرية...) ينجم عن كل ذلك زيادة في الاستهلاك والاستيراد «وهذا بالتحديد ما دأبنا على القيام به منذ انتهاء الحرب، فقد تدفق أكثر من ٢٠٠ مليار دولار من الخارج من التسعينيات إلى اليوم وقمنا بتوزيعها. اشترينا السلم الأهلي ونظّمنا تشكيلات سياسية اجتماعية مختلفة، ورتبنا أوضاع الأفرقاء كافة. باختصار، استهلكنا هذا المبلغ، وهو مبلغ لا يختلف بأي شكل عن أي مبلغ مماثل سيأتي من البترول. تركيبتنا السياسية الاجتماعية الاقتصادية مؤهلة لهضم مبلغ كهذا».

في حالة لبنان، دخل ١.٥ مليون نازح سوري بما يؤدي إلى تحوّل عميق غير قابل للإرتداد عنه، وبالتالي فإن الاستثمار يعني زيادة كمية رأس المال الموظفة، لكن لأي عمالة سنزيد رأس المال؟ هل سندمج العمال الأجانب في الاقتصاد من كل الجنسيات أو انتقائياً؟ لا يجب أن ننسى ما حصل في دول الخليج حيث العمالة كلها مستوردة وهذا تحدّ مجتمعي غير بسيط. هل سنذهب لتملك قدرات إنتاجية مثل أوروبا لنضمن الاستقرار السياسي على المدى الطويل لضمان استثماراتنا؟[٨٩]

---

(140) محمد وهبة، قلق على الثروة النفطية: منطق «النهب» هو الغالب، جريدة الأخبار، المرجع السابق.

الجواب الأقرب إلى الواقع على السؤال المطروح نظرًا إلى الوضع القائم، هو «أجل»، لأن استخراج الوقود الأحفوري يعني، في حال استمرار البلاد بالنهج الاقتصادي الذي ساد بعد الحرب، تكريساً لتوجّه الابتعاد عن التصنيع والاعتماد على الريع لتطوير الناتج المحلّي.

وفي هذا الأمر خطر حقيقي على ما بقي من بعض الأمل لإطلاق الاقتصاد اللبناني إطلاقاً حقيقياً وخلق فرص عمل جديدة. ويتمثّل هذا الخطر الكبير في استفحال تأثيرات "المرض الهولندي" (Dutch Disease) الذي يفتك بالبلاد على نحو غير مباشر، ومن المتوقّع أن ينخر مباشرةً سكّة التنمية في «العصر النفطي»، إذا بدأ، في حال إغفال التداعيات الخفيّة.

والإصابة بالمرض تعني، تقنياً، دخول اقتصاد ما في حالة من الفورة في قطاع الموارد الطبيعية أو ارتفاعاً حاداً في أسعار تلك الموارد يؤدّي بالتالي إلى تحسن أسعار الصرف الحقيقية (السعر المتداول إضافة إلى معامِل التضخّم) وإعادة توزيع موارد الإنتاج في البلاد والبعد عن التصنيع (De–industrialization). كذلك يمكن أن تؤدّي إلى هذه النتائج حالات صدمة أخرى تؤدّي إلى تحسّن سعر الصرف الحقيقي، مثل تدفّق العملات الأجنبية على شكل رساميل ومساعدات وتحويلات مغتربين.[٩٠]

وعمومًا، تترتّب على حالة الارتهان اللبناني إلى الخارج مجموعة من الانعكاسات لما يُسمّى «المرض الهولندي». والمؤشّر الأساسي للإصابة بهذا المرض هو ارتفاع سعر الصرف الحقيقي لليرة، الذي يؤدّي إلى ضعف في التنافسية مع الخارج وبالتالي إهمال قطاعات معيّنة لعدم جدواها.

في هذا الإطار، يقول الخبير الاقتصادي، الأستاذ الجامعي، ألبير داغر، «عندما تدخل الدولارات بكثافة إلى الاقتصاد يحصل شلل لليرة وتحسن في سعر صرفها»، ويُذكّر بالتجربة التي عاشها لبنان بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٠، حين ارتفع سعر الصرف الحقيقي بمعدّل ٧٨.%.

---

[141] حسن شقراني، تفشّي المرض الهولندي، جريدة الأخبار، ٦ كانون الثاني ٢٠١١.

وبرأيه، فإنّ «أيّ بلد محترم لا يسمح بذلك». أو بمعنى آخر، أيّ سياسة اقتصادية رشيدة لا تسمح بتحسّن فائض في سعر الصرف الحقيقي لكي لا تفقد البلاد تنافسيّتها إن وُجدت ولا تدخل النفق الريعي، فيما القواعد الإنتاجيّة الحقيقية مفقودة.

والحقيقة هي أن لبنان يعاني تقليدياً من لعنة الارتهان للخارج بسبب سياسات اقتصادية غير سليمة تغذّي حلقة الهجرة ـ التحويلات ـ الخدمات. وقد نتجت من تلك الحلقة مجموعة صدمات أدّت إلى تحسّن سعر الصرف الحقيقي بنسبة ١٠٠٪ بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٠، ما يعني أنّ أكلاف الإنتاج تضاعفت ١٠ مرات. [٩١]

وعمومًا، فإنّ النموذج الإقتصادي القائم في لبنان يعتمد على دفق الودائع إلى الجهاز المصرفي ودفق التحويلات إلى ميزانيّات العائلات. ومن المعروف أنّ الأموال الدافقة التي لا ترتبط بعمليّات اقتصاديّة حقيقيّة تؤثّر صعودياً على الأسعار الداخليّة مقارنة بالأسعار في الخارج. وهنا يمكن الإشارة إلى أنّه فيما كان لبنان لا يزال ثملاً بأموال حقنة «باريس ٣» في عام ٢٠٠٧، ضربت الأزمة المالية العالم الصناعي وامتدّت إلى البلدان النامية. وأدّت الفوارق بين الفوائد المعروضة إلى نزوح أموال فوق الحاجة إلى البلاد للاستفادة. وخلال عامين ونصف، أي منذ منتصف عام ٢٠٠٨، دفق إلى لبنان ما يفوق ٣٠ مليار دولار وكرّس هذا الأمر النموذج الموجود.

ويبرز التوقّع السوداوي بالنسبة إلى وضع لبنان اقتصادياً بصفته «منتجاً للنفط» مستفيدًا من التجربة المجرّبة مراراً وتكراراً على صعيد الإدارة الماكرو اقتصاديّة. ولكن الأمل في تطبيق القوانين الراعية للنفط في لبنان بحيث، «تتمحور صياغة هذا القانون حول تجنّب تأثيرات المرض الهولندي»، بمعنى أن عائدات البترول يجب أن تتركز على تطوير القطاعات الإنتاجيّة الأساسيّة، وبالتالي تتركّز الموارد البترولية التي يجب أن يرعى استثمارها «الصندوق السيادي للنفط»، على سكّة مخالفة لأسس المرض، أو لاستفحاله. [٩٢]

يمكن أن تكون جميع هذه التّوقعات المتعلقة بالعيش برفاهية في زمن البترول مجرد أحلامٍ لن تتحقق، فبعض الدّراسات حذّر من الإفراط في التّبشير بالثروة البترولية بما قد يتحوّل إلى نقمة

---

[142] حسن شقراني، تفشّي المرض الهولندي، جريدة الأخبار، المرجع السابق.
[143] حسن شقراني، تفشّي المرض الهولندي، جريدة الأخبار، المرجع السابق.

على لبنان، حيث يمكن أن تصـــطدم تقارير الخبراء مع واقع الحال. فعلى الرّغم من أهمّيّة الخطوات المتّخذة في القطاع البترولي، فإنّ الطّريق لا زالت مليئةً بالأشـواك بحيث أنّ اسـتغلال البترول يواجه العديد من العقبات الّتي من شأنها أن تمنع اللّبنانيّين من التّمتع بثروتهم، وتحرمهم تبعاً لذلك من العيش في الرّخاء الاقتصاديّ الموعود.

المعضـــلة الأهمّ الّتي يواجهها اسـتخراج البترول هو الانخفاض الكبير في أسـعار الطّاقة الّتي انخفضت حوالي ٥٠٪ من العام ٢٠١٤ حتى اليوم.[٩٣] وإذا كانت قيمة البترول المقدّرة في لبنان تتراوح بين ٢٥٤ إلى ٥٠٠ مليار دولار فإنّ هذه القيمة تنخفض إلى النصـــف اليوم، وإذا ما احتسبنا أنّ الشّركات تحصل على ٥٠٪ من الإنتاج البترولي فإنّ القيمة تنخفض إلى الرّبع.[٩٤]

إنّ اسـتخراج البترول وإنتاجه في لبنان قد يعرّض اقتصـاد لبنان مسـتقبلاً لاحتمالات الحركيّة (Volatility) في النّشاط الاقتصاديّ العامّ من جرّاء التّغيّرات الّتي قد تحصل في أسعار البترول والغاز في السّـوق العالمية.[٩٥] هذا قد يعرقل معدّلات نموّ اقتصـاده الوطنيّ، وقد ترفع معدّلات التّضخم تبعاً لتوسّع العرض النّقديّ، الأمر الّذي له تأثير مهمٌّ في حركة التّصدير الوطنيّ ونشاط القطاع السّياحيّ في لبنان.

يقول الاقتصاديّ الأميركي جوزيف ستيغلز "بعد اكتشاف هذه الموارد الطّبيعيّة السخيّة اكتشف الهولنديّون أنهم يواجهون معدّلات متزايدة من البطالة"[٩٦]. فبعد اكتشـاف النّفط في بحر الشّـمال في العام ١٩٠٠، اعتمدت هولندا على هذا المورد لتغطية حاجاتها الاسـتهلاكيّة دون أن تلتفت

(٩٣) خالد المساعيد، النّفط العربي بين الاقتصاد والسياسة، بحث عسكري لنيل إجازة ركن، كلّية فؤاد شهاب للقيادة والأركان، ٢٠١٦.

(١٤٥) خويلدات محمد مجاهد، أثر تقلبات أسعار النّفط العالمية على معدلات النمو الاقتصاديّ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية ، التجارية و علوم التسيير-الجزائر، ص.٨٧، ٢٠١٣.

(٩٥) عاطف سليمان، الثروة النّفطيّة ودورها العربي (الدور السياسي والاقتصاديّ للنفط العربي)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط ١، ص.٧٧، ٢٠٠٩.

(٩٦) يوسف علي عيد الأسدي، تحليل أثر المرض الهولندي على الاقتصاد، جامعة البصرة- كلية الادارة والاقتصاد، ص.٥٤، ٢٠١٤. تم صياغة هذا المصطلح عام ١٩٧٧ من مجلة "الإيكونيميست" لوصف الأزمة الّتي تعرضت لها هولندا في ستينيات القرن الماضي. تسببت الثروة المكتشفة في ارتفاع العملة الهولندية ما جعل الصادرات من جميع المنتجات غير النّفطيّة أقل قدرة على المنافسة في السوق العالمية.

إلى تنمية إنتاجها الصّناعي، إلى أن استفاق الهولنديّون في العام ١٩٥٠ على كارثة نضوب آبارهم، ما أدّى إلى كارثة اقتصادية عُرفت لاحقًا بالمرض الهولنديّ. (٩٧)

يمكن في خلاصة الأمر القول أنّ لبنان لديه ما يشبه عوارض هذا المرض دون الحاجة إلى البترول بحيث يتولّى القطاع المصرفيّ هذا الدور، خصوصاً أنّ ثلث اللّبنانيّين يعتمدون على القروض المصرفيّة لتلبية استهلاكهم الشخصيّ. وشعر القائمون بالخطر على هذا القطاع بعد أزمة قانون العقوبات الأميركيّ. ومن المرجّح أن يتجذّر هذا المرض في الاقتصاد اللّبنانيّ إذا غابت السياسة الاقتصاديّة الوطنية الّتي تجعل من قطاع الطّاقة رافعةً اقتصاديةً للقطاعات الإنتاجيّة.

يجد صانعو القرار الاقتصاديّ في لبنان نفسهم أمام خيارين: إمّا الاستفادة الاستهلاكيّة من إنتاج النّفط والغاز وزيادة الصّورة التشاؤميّة للاقتصاد الوطنيّ، أو استغلال شبه الفرصة البترولية لتحقيق الرّخاء الاقتصاديّ والاجتماعي. بكلّ الأحوال هذه الخيارات مرتبطةٌ باللّبنانيّين، فإمّا أن يستمرّوا في دعم نظام الرّيع والمحاصصة الطائفيّة وإمّا أن يحاولوا جهدهم كي لا يقعوا والأجيال الجديدة فريسةً للنّظام القائم.

ففي مقابل ضرورة التركيز على القطاعات الأساسيّة (الزراعة والصناعة) واستغلال الموارد المقبلة لتطويرها، هناك رأي آخر يفيد بأنّه إذا طوّرنا الخدمات وأقنية التوزيع والتجارة يمكن أن نخلق بيئة تساعد على تطوير الاقتصاد الحقيقي. لأنّ مفهوم الإنتاج لم يعد محصوراً بقطاعي الزراعة والصناعة. على أنّ الأهمّ في هذه المسألة هو وجود مؤسسات مهمّة ترعى الإنتاجية والفعالية.

لا يسع المرء إلّا القول إنّ «التوجّه الخدماتي» أثبت فشله بنشوء النموذج الكريه القائم، ومن المفترض الخروج من دهاليزه الفكرية لضمان عدم تفشي المرض الهولندي وأمراض أخرى في المستقبل. ٨٠٪ هي نسبة البلدان التي أدّى فيها المرض الهولندي إلى الابتعاد عن التصنيع لمصلحة الخدمات بحسب دراسة «الحلقة المفقودة بين المرض الهولندي والنمو» لصندوق النقد.

(٩٧) بوش فاطمة الزهراء، حقيقة المرض الهولندي في الاقتصاديّات الريعية، جامعة أبي بكر بمقايد تممسان - الجزائر-، ص.٥٦، ٢٠١٧.

أما لماذا الحديث عن ضعف النمو الاقتصادي بعد عملية اكتشاف البترول، فالجواب يكمن، وفق عجاقة، في أن هيكلية الإقتصاد اللبناني هي هيكلية ضعيفة وحتى لو كان هناك نفط وغاز وتمت عملية استخراجهم، فإن لبنان سيعيش على الريع من دون إقتصاد إنتاجي حقيقي. والمعروف أن المرض الهولندي Dutch Disease))هو أحد التداعيات السلبية التي تنتجّ عن مثل هذا النموذج. لذا المطلوب أن يكون هناك اقتصاد قوي يسمح بمواكبة عصر الغاز والنفط ويسمح بخلق وظائف وتحقيق الإنماء الإقتصادي والإجتماعي على كامل الأراضي اللبنانية.

إذًا إستخراج البترول لن يؤمّن للدّولة اللبنانية الموارد التي تُريدها الأن إلا إذا عمدت، بحسب عجاقة، إلى رهن البترول وهو ما سيُشكّل ضربة كبيرة للمواطن اللبناني وخصوصًا الأجيال المُستقبلية! لذا ما يحتاجه لبنان الأن هو إصلاح إقتصادي.

وعليه، فإن البترول عبارة عن طاقات أحفورية وبالتالي تخضعّ للنضوب. فإذا استخرج البترول "اليوم"، سيكون هناك نضوب لهذه الثروة في حدود الأربعين عاما. **من هذا المنطلق، يسأل عجاقة: ماذا يفعل لبنان بعد هذا التاريخ؟ هل يكرر ما لجأت إليه بعض الدول العربية التي نضب فيها النفط؟**

على كل الأحوال، استخراج البترول لن يكون قبل العام ٢٠٢٧ في أحسن الأحوال. وعلى وتيرة المشاكل التي نواجهها، من المرجّح أن يكون لبنان في الحضيض في غضون سنة أو سنتين إذ ما استمرّت الأوضاع الاقتصادية والمالية على ما هي عليه في الوقت الحالي! لذا التعويل على هذه الثروة للخروج من الأزمة ليس بأمر سليم.

يشير رئيس المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق الدكتور عبد الحليم فضل الله إلى أن وثيقة رسمية تحدثت عن تكريس عوائد البترول لسداد مستحقات الدين العام إلى أن يتراجع حجم الدين إلى ما دون ٦٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وهناك جهة اقترحت تخصيص الجزء الأكبر من إيرادات

البترول للدعم الاجتماعي، حتى لو تطلب الأمر توزيع مخصصات منتظمة للأسر، على أن تطبق الدولة ضريبة تصاعدية تعيد لها جزءاً من فوائض البترول على حساب الأثرياء.[٩٨]

على صعيد أخر هناك مُشكلة هروب مداخيل البترول التي تمنع الشعب من الإستفادة منها (عبر التنمية) وذلك بوجود أصحاب نفوذ يستملكون هذه المداخيل (Houphouët–Boigny) على مثال البترول الفينزويلي الذي إستفادت منه ميامي أكثر من فينزويلا... كذلك الحال بالنسبة للعديد من الدول. وفي لبنان أيضًا يطرح التساؤل حول مدّى القدرة على السيطرة على هروب الرساميل، في ضوء التبدّد المتزايد للثقة في القطاع المصرفي اللبناني، بحيث أنّ كل ما حصل منذ شهر تشرين الأول ٢٠١٩ على صعيد القطاع المصرفي من إجراءات إستنسابية إتخذتها المصارف اللبنانية أدّى إلى فقدان الثقة بشكل كامل في هذا القطاع.

بعد دراسة المخاطر الإقتصادية في المبحث الأول يقتضي التطرق الآن إلى معضلة الفساد أي المخاطر الإدارية المحتملة على الثروة النفطية (**المطلب الثاني**).

المطلب الثاني: المخاطر الإدارية المحتملة على الثروة النفطية

سوف نبدأ هذا المبحث بمعالجة مدركات الفساد (**الفرع الأول**) قبل أن ننتقل إلى أهمية التدابير في سبيل مكافحة الفساد (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: مدركات الفساد

سوف نعالج في هذا المطلب المؤشرات الدولية المتعلقة بموضوع الفساد (**أولاً**) قبل أن ننتقل إلى موضوع الفساد في النموذج اللبناني عبر منظومة مكافحة الفساد في لبنان: نقص قي التشريع وفي الممارسة (**ثانياً**).

[٩٨] محمد وهبة، قلق على الثروة النفطية: منطق «النهب» هو الغالب، جريدة الأخبار، مرجع سبق ذكره.

أولاً: المؤشرات الدولية المتعلقة بموضوع الفساد

بالإضافة إلى مبادىء الحوكمة السليمة هناك علاقة بين مدركات الفساد من جهة وشفافية وأداء الصناديق السيادية من جهة ثانية، وتوجد معايير لقياس الشفافية .

وتقترح دراسة حديثة استخدام لوحة علامات (أو درجات) (Score Board) أكثر تطوراً، ويقدم كل Banally و (2013)Truman تصنفياً لصناديق الثروة السيادية من خلال معايير (عددها ٣٣) لقياس بناء هيكل الصناديق على اسس شفافة وسليمة للحوكمة من اجل ضمان خضوعها للمساءلة.[٩٩]

وقد تم إستخدام علامات ٥٨ صندوق سيادي في العالم استناداً لأي بيانات Banally و (2013)Truman من أجل اكتشاف العلاقة بين ترتيب الصندوق السيادي ومدركات الفساد في بلدٍ ما والغاية من ذلك هو القاء الضوء على الترتيب المحتمل لصندوق سياي لبناني حديث المنشأ.

النتيجة التي ظهرت من خلال البيانات أنه توجد علاقة ثابتة بين مؤشر مدركات الفساد ولوحة علامات الصندوق السيادي.

فيظهر: أنّ غينيا الاستوائية (EQU) وليبيا (LYB) مثلاً حصلتا على علامة متدنية لصندوقهما السيادين ومؤشرات فساد مرتفعة، لكن مؤشرات الفساد المرتفعة في بعض البلدان، لم تصحبها بالضرورة علامات متدنية على صعيد الصندوق السيادي، مثلما هي ويعود السبب في ذلك إلى أنّ الطفرة الهيدروكربونية في هذين البلدين كانت متوقعة، فعمدت الدولتان الى تصميم صناديق سيادية تتمتع بهيكلية حوكمة متينة، بمساعدة شراكائها الدوليين .

أمّا الدول التي تتميز بدرجة متدنية من الفساد فقد نالت علامات عالية على صندوقها السيادي مثال نيوزيلندا والنرويج .

---

[٩٩] اريك لو بورنيو ، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي لبنان- توصيات أولية، المعهد المالي، باسل فليحان، ٢٠١٣.

وبالعودة إلى لبنان الذي يتميز بنسبة فساد عالية فكيف سيكون صندوقه السيادي ؟ من المرجح أن تكون علامة صندوقه السيادي الجديد قريبة من علامات غينيا الاستوائية، وليبيا وتيمور الشرقية وأذربيجان، لكن ارساء قواعد حوكمة جيدة للصندوق السيادي للبنان من شأنها أن تجعله في وضع أفضل.

ومن خلال إستعراض ممارسات صناديق المدخرات التي نالت أعلى العلامات في الدراسة المذكورة، يظهر بأنّ هذه الصناديق تتمتع بوضوح الهدف، والإطار القانوني والهيكلية، والاستراتيجية الاستثمارية ومصدر تمويل، كما أنها تتسم بالشفافية في طريقة استخدامها للأموال كما وأنّ مهام مجلس ادارتها واضح ومحدد.[١٠٠]

وتخضع هذه الصناديق لتدقيق منتظم ومستقل، وتطبق استراتيجيات محددة جيداً لإدارة المخاطر، وتصدر تقارير سنوية وتفصيلية بإنتظار هذه الممارسات الجيدة والقيمة التي ينبغي أن يحتذي بها الصندوق السيادي للبنان وأن تلهم مصممي صندوق المدخرات اللبناني، لأن التصنيف الجيد للصندوق السيادي اللبناني سيكتسب هذه المؤسسة الجديدة الثقة والتأييد.

يقول الخبير الإقتصادي كمال حمدان[١٠١] أنّ لبنان أرضية خصبة لنشر وتكريس مأسسة ثقافة الفساد، هذا الفساد الذي يكاد يقطع في شكل ربوع مختلفة أكثر من سدس الناتج المحلي الاجمالي القائم للبلد، بحسب تقديرات احصائية ذات صدقية علمية.

وما كان لهذا الوضع البائس أن يستمر لولا تسهيل التعامل مع الفساد بقدر عال من التسامح تحت حجج كالدفاع عن مصالح الطائفة أو المنطقة أو العائلة أو المرجعية الخارجية المعنية، في ظل نظام عام تقوم فكرته الاساسية على اصطناع التماثل أو التماهي بين مصالح "زعامات" الطوائف من جهة ومصالح "جماهير" الطوائف من جهة أخرى.

فكل المسائل الكبرى الشائكة والمؤثرة في حياة الناس سياسياً واقتصادياً واجتماعياً – مثل تحسين آليات التمثيل السياسي، وتجسيد مساواة المواطنين أمام القانون، وتطوير المثل والممارسات

---

[١٠٠] اريك لو بورنيو ، ابراهيم الجمالي ، صندوق سيادي لبنان- توصيات أولية ، المجلة السادسة ، المعهد المالي ، باسل فليحان.

[١٠١] كمال حمدان ، الفساد والافساد في لبنان ، معلومات ، عدد ١١١ شباط ٢٠١٣ - ص ٥٨.

الديمقراطية وتصويب اتجاهات السياسات الاقتصادية العامة، وتدعيم البنية المؤسسة للدولة، والنهوض بحجم نوع الخدمات العامة وشروط الاستفادة منها، وتفعيل مقومات التنمية المحلية وغيرها.

إنّ هذه كلها ترتبط إلى حد كبير بهذا النوع من الاصلاح.

وإنّ أهم الاجراءات على الاطلاق في مسيرة التغيير المطلوبة تختصر في وجوب تعديل قوانين التمثيل السياسي والمحلي مع اعتماد الدائرة الكبرى والتمثيل النسبي، والتحرر النهائي (ولو المبرمج زمنياً من القيد الطائفي) والتركيز على إعادة النهوض بنوعية التعليم الرسمي الذي ينبغي أن يشكل الجامع الاهم بين اللبنانيين عندها يمكن الحديث عن الاقتصاد اللبناني وآفاق نموه بكلام من نوع آخر، ينطوي على فرص أكبر لتفكيك مقومات اقتصاد الريع، وتعظيم الميزات الاقتصادية النسبية، على تقسيم عمل يتيح توطين الكفايات والموارد البشرية وتحقيق مستويات أعلى من الاجور والمداخيل والقيم المضافة والحماية الاجتماعية.

<u>ثانياً: منظومة مكافحة الفساد في لبنان: نقص قي التشريع وفي الممارسة</u>

يحتلُّ لبنان المرتبة ١٣٨ من أصل ١٨٠ دولة بحسب مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٨، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية. مقارنة بمرتبة ١٤٣ من أصل ١٨٠ لعام ٢٠١٧، إلا أن هذا التقدم لا يعكس تحسّن نتيجة لبنان، لا بل ينتج عن تراجع لبعض البلدان في المؤشر العام. في هذا السياق قال مدير برامج مكافحة الفساد في البلدان العربية أركان السبلاني أنّ "مكافحة الفساد يتطلب منظومة وأدوات، معظمها غير متوفرة في لبنان. أهمها عدم وجود منظومة ضابطة لتعارض المصالح، عدم تفعيل قانون حماية كاشفي الفساد، عدم إقرار قانون الاثراء غير المشروع، صعوبات في تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، اضافة إلى نقص القدرات المرتبطة بالتحقيق المالي وتتبع الأموال".

تدلُّ هذه الأرقام الى حاجة لبنان الملحّة لمحاربة الفساد، وخصوصًا عبر تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد **(أ)** إقرار الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد **(ب)**.

أ- تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

يعتبر انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المظلة والإطار القانوني في سلّة التشريعات لمكافحة الفساد، اذ يرتبط دورها بإستكمال تطبيق عدة قوانين مثل حق الوصول الى المعلومات وحماية كاشفي الفساد والاثراء غير المشروع.

ويأتي اقتراح هذا القانون ليعتبر الفساد "كل إستغلال للسلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وكل فعل يؤدي الى التماس او عرض او قبول منفعة غير متوجبة، من شأنها التأثير في السير الطبيعي للوظيفة او للخدمة العامة، وكل فعل يفضي الى زعزعة الثقة بمسار القطاع العام وبشفافية القيمين عليه."

وتناط بالهيئة مهام العمل على تدارك الفساد وكشفه وعلى تعزيز النزاهة والشفافية في القطاع العام، والمساعدة في توطيد مبادئ سيادة القانون، والاسهام في تحضير مشاريع القوانين والأنظمة التي ترمي الى تدارك الفساد وكشفه ومكافحته. كما تشّكل هذه الهيئة مرجعية وطنية لتلقي التصاريح التي يقدّمها المسؤولون عن أموالهم، اضافة الى قدرتها على نشر التقارير عن حالات الفساد في لبنان، فضلا عن تمتعها بصلاحية الادعاء والملاحقة أمام القضاء المختص على المتورطين، ولها الحق بأن تطلب منع السفر ورفع السرية المصرفية عن المشتبه بهم في قضايا فساد.

وتتكون الهيئة وفق ما نصّ اقتراح قانون إنشائها من قاضيين متقاعدين بمرتبة الشرف، على قدر عال من الخبرة والكفاءة العلمية، ومن متخصصين في علم الإدارة والمال وشخصيات من المجتمع المدني، وقد يصل عدد أعضائها إلى عشرة، على ان يتم تعيينها من قبل مجلس الوزارء، وهو ما يفتح الباب امام عدة تساؤلات حول إمكانية تدخل المحاصصة الحزبية والطائفية في اختيار المرشحين ومدى تأثير ذلك على فعّالية الهيئة.

وبعد أن قام مجلس النواب اللبناني بإقرار القانون الرامي إلى "مكافحة الفساد في القطاع العام وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" في جلسته المنعقدة في ٢٧ حزيران ٢٠١٩، قام الرئيس ميشال عون في ٢٥ تموز ٢٠١٩ بإعادة هذا القانون إلى مجلس النواب، وذلك بموجب المرسوم

الرقم ٥٢٧٢ وذلك لاعادة النظر فيه. [١٠٢] وتجدر الإشارة إلى أنّه تمّ إقرار هذا القانون من قبل المجلس النيابي في جلسته المنعقدة في ٢٥ نيسان ٢٠٢٠.

ب: إقرار الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

لم ينجح لبنان لغاية اليوم في إقرار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فبالرغم من أنّ البيان الوزاري للحكومة السابقة لم يغفل في مادته الرابعة عن ذكر "إقرار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومشاريع القوانين المتعلقة بها وبرنامجها التنفيذي"، الأمر الذي يدلل على أهمية هذه الاستراتيجية على المستوى الوطني. الا أنّ هذه الأهمية لم تنعكس بشكل واضح على مدى الاهتمام العام بهذه الاستراتيجية، اذ لا يزال اللغط قائما حول ما تتضمنه هذه الاستراتيجية من خارطة طريق لمكافحة الفساد، خصوصا أنّه تم اطلاقها في عهد وزيرة التنمية الادارية السابقة عناية عز الدين في منتصف العام ٢٠١٨. [١٠٣]

لخّصت الإستراتيجية أسباب الفساد في لبنان على أنها أسباب "إدارية"، كرداءة الهيكل التنظيمي للإدارة العامة وضعف أجهزة الرقابة والتأديب على العاملين في القطاع العام وتدني قيمة رواتب الموظف العام وتعويضاته، وسوء نظام التعيين والترقية في الوظائف العامة، وأسباب "اجتماعية"، ناتجة عن انتشار البطالة وغلاء المعيشة وثقل الضرائب والرسوم دون الحصول على خدمات مقابلة من الدولة، ما يجعل المواطن يُسلّم بموضوع الفساد ويُصبح جزءاً منه في بعض الأحيان.

- **إنَّ أهم أسباب الفساد في لبنان وأخطرها، بحسب الاستراتيجية:** فهي "سياسية" بالدرجة الأولى، إذ تحكم لبنان فئة صغيرة مهيمنة عبارة عن "طبقة سياسية" تتقاسم السُلطة في ما بينها وتعمل على تحقيق مصالحها الشخصية والطائفية خارج أي محاسبة سياسية أو مساءلة إدارية أو قضائية. وتخلص الاستراتيجية إلى أن هذا "الفساد السياسي" ليس له مثيل سوى في بعض البلدان النامية، وما يدعو إلى الاستغراب والدهشة أنه منذ تاريخ

---

(١٠٢) بعد إقرارهما... عون ردّ قانونين إلى مجلس النواب معلِّلاً الأسباب، جريدة النهار، ٢٦ تموز ٢٠١٩.
(١٠٣) حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: العبرة دائماً في التنفيذ، جريدة الأخبار، ١٨ حزيران ٢٠١٨.

إنشاء دولة لبنان الكبير في سنة ١٩٢٠ ولغاية يومنا هذا لم يعاقب أيٌّ من السياسيين على جرائم الفساد واستغلال السلطة لتحقيق غايات محض شخصية! (١٠٤)

تهدف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الى إرساء الشفافية المتمثلة بحق الوصول الى المعلومات، وخاصة المتعلقة منها بالصفقات العامة والقرارات الإدارية والقضائية والتعاميم ونشر الأحكام والتقارير الدورية والسنوية الصادرة عن القضاء، أو تلك الصادرة عن أجهزة الرقابة، والإعلان عن نتائج التحقيقات النهائية المُحالة أمام المحاكم، وكذلك الإعلان عن الأحكام القانونية ذات الصلة. كما تهدف إلى تفعيل المُساءلة، وصولاً الى معاقبة مرتكبي الفساد وشركائهم دون أي عائق دستوري أو إداري أو قضائي أو أي حسابات سياسية. (١٠٥)

- **أمّا أهم مقومات نجاح الاستراتيجية:** فهو وجود قيادة سياسية حازمة وعالمة بمكامن الفساد وآثاره الخطيرة على الدولة والناس والمجتمع. وتكون هذه القيادة بمثابة المثل الصالح والقدوة لجميع المسؤولين والمواطنين على حد سواء، وتملك إرادة راسخة ومصممة وتتمتع بالصلاحيات الضرورية والكافية لاتخاذ القرارات الصائبة والجريئة، بغية التصدي للمفسدين والفاسدين ومحاكمتهم واسترداد الأموال التي حصلوا عليها جراء أعمالهم الفاسدة. (١٠٦)

ولكي لا تبقى الإستراتيجية حبرًا على ورق، تضمنت اقتراحات عملية وخططاً تطبيقية قصيرة الأجل، ومتوسطة وطويلة، قُدمت الى كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإلى الهيئة العليا للتأديب وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، كما قدمت اقتراحات الى وسائل الإعلام والمؤسسات التعليمية والقطاع الخاص والهيئات الاقتصادية.

يستشري الفساد في جميع مفاصل المجتمع والدولة في لبنان، وبكل أشكاله من اختلاس أموال ومحسوبية ومحاباة ونهب للمال العام والابتزاز والرشوة، حتى أصبح الفساد في لبنان عرفاً من الأعراف وبات مقبولا ومبرراً لدى شريحة واسعة من اللبنانيين. ومعه بات لبنان يُعتبر من أكثر دول العالم فساداً، إذ يحتل المرتبة ١٣٦ من أصل ١٧٦ دولة في مؤشر مدركات الفساد، بحسب

---

(١٠٤) حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: العبرة دائماً في التنفيذ، مرجع سابق.
(١٠٥) حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: العبرة دائماً في التنفيذ، مرجع سابق.
(١٠٦) حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: العبرة دائماً في التنفيذ، مرجع سابق.

منظمة الشفافية الدولية، كما يحتل مراكز متدنية جداً في كل المؤشرات التي تُعنى بقياس النزاهة والشفافية والمحاسبة والمساءلة التي يصدرها البنك الدولي والمؤسسات الدولية.

تبلغ الكلفة السنوية للفساد في لبنان حوالى ١٠ مليارات دولار أو ما يعادل ٢٠٪ من قيمة الناتج المحلي الإجمالي، تتوزع بين خسائر مباشرة على خزينة الدولة، ناتجة من الفساد في التخمين العقاري والجمارك والوزارات والمؤسسات التي تقدم خدمات عامة والأملاك البحرية والنهرية والمخالفات والضرائب والرسوم وغيرها، وبين خسائر غير مباشرة، عبر الفرص الاقتصادية الضائعة التي كان بإمكان هذه الأموال المهدورة تأمينها. (١٠٧)

أهم ما قام به لبنان في هذا المجال هو إقرار قانون حماية كاشفي الفساد القانون رقم ٨٣ الصادر في ٢٠١٨/١٠/١٠. يقدّم هذا القانون حوافز وحماية لأي موظف او مواطن يكشف الفساد في القطاع العام.

الفرع الثاني: أهمية تدابير مكافحة الفساد

إنّ كل من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومرسوم السجل البترولي هي من أهمّ المستندات لتقوية منظومة مكافحة الفساد. فقانون انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هو السند الاساسي والقضائي للمحاكمة والحماية وتقديم الشكاوى. من دونها المنظومة غير مكتملة وضعيفة.

أما السجل البترولي هو السجل التي يسجل فيه الحقوق البترولية وفق المادة ٥٢.١ من قانون ١٣٢– قانون الموارد البترولية في المياه البحرية:

"ينشأ بموجب هذا القانون سجل لتسجيل الحقوق البترولية، على أن يحدد نظامه والأحكام المتعلقة به بموجب مرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير بعد أخذ رأي وزير المالية".

والمادة ١ من قانون ١٣٢: سجل لتسجيل الحقوق البترولية كما هو منصوص عليه في المادة ٥٢ من هذا القانون.

---

(١٠٧) حسين طراف، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: العبرة دائماً في التنفيذ، مرجع سبق ذكره.

وتبعاً للمادة ٩.٤ من قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، السجل البترولي هو صفحة على موقع هيئة ادارة قطاع البترول. "جعل البيانات المسجّلة في السجل البترولي متاحة للعموم على الموقع الالكتروني للهيئة أو عبر الحصول عليها مباشرة من الهيئة. "

الباب الأكبر للفساد في لبنان يتمثل بإجراء المناقصات العمومية، ففي السنوات الماضية تمّ التخلي بنحو شبه تام عن الصفقات العمومية، عبر إدارة المناقصات، من خلال اللجوء الى مناقصات بعيداً من الرقابة مع ما يعني ذلك من فساد غير مقنع.

إستناداً إلى نص المادة ١٢١ من قانون المحاسبة العمومية، فإنّ المناقصة العمومية هي الطريق العادية لإجراء الصفقات العمومية، بحيث يمكن الحصول على أدنى الاسعار توفيراً للمال العام. غير أنّ من الممكن في بعض الحالات عقد الصفقات العمومية بطريقة المناقصة المحصورة، او استدراج عروض، أو بالتراضي.

عمليًّا، الصفقات بالتراضي هي الأحبّ الى قلب الطبقة السياسية، ما يجعل منها أحد أهم أبواب الهدر. إدارة المناقصات مرتبطة بالتفتيش المركزي، يرأسها مدير عام ولديها جهاز فني لدراسة المناقصات، لكن قيمة هذه المناقصات، وفق دراسة «الدولية للمعلومات» لا تمثل سوى أقل من ١٠٪ من قيمة أشغال الدولة. إذ انّ أهل الحكم يستسهلون اللجوء الى التراضي بدل المناقصة العمومية، وأكثريتها كانت تتمّ من خلال مجلس الانماء والاعمار، والوزارات، خصوصاً المالية والداخلية والاشغال إضافة الى مؤسسات أمنية وعسكرية. [١٠٨]

ووفق جدول أعدّته "الدولية للمعلومات"، بلغت قيمة الصفقات الملزّمة من خلال المناقصات العمومية بين الأعوام ٢٠٠٤ و٢٠١٧ ما مجموعه ٣ آلاف مليار ليرة، وهي توازي ١٠٪ فقط من قيمة أشغال الدولة مقارنة بالعقود التي وقّعتها الدولة بالتراضي بين ٢٠١٢ و٢٠١٧ وتساوي ٩٠٪ من قيمة أشغال الدولة!

عملياً، تحدّد المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية حالات عقد اتفاقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة. ويعقد الصفقات بالتراضي المدير او رئيس المصلحة، إذا كانت قيمة الصفقة لا

---

[١٠٨] ملاك عقيل، دولة بالتراضي: تطنيش عن فساد المناقصات، ١٠ نيسان ٢٠١٩، موقع النشرة الإلتروني: www.elnashra.com

تتجاوز ١٠ ملايين ليرة، والمدير العام إذا كانت القيمة تزيد عن ١٠ ملايين ليرة ولا تتجاوز ٣٥ مليون ليرة والوزير المعني في بقية الحالات.

ويتبين، انّ بين ٢٠٠٤ و٢٠١٧، «حلّقت» الصفقات بالتراضي عام ٢٠٠٩ وسجّلت ١,١٩٢ مليار ليرة، تليها ٨٨٦ مليار ليرة عام ٢٠١٤، ٣٣٥ ملياراً عام ٢٠٠٦، ٢١٢ ملياراً عام ٢٠١٧، ١٩١ ملياراً عام ٢٠٠٥، ١٤٤ ملياراً عام ٢٠٠٤، ٦٠ ملياراً عام ٢٠٠٧، ١٦ ملياراً عام ٢٠٠٨.

وفيما حدّدت المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية حالات عقد الاتفاقات بالتراضي وحصرتها بـ ١٢ حالة، منها ما يتعلق باللوازم والاشغال والخدمات التي يقرّر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناءً على اقتراح الوزير المختص، فإنّ هذا البند تحديداً وسّع بيكار اللجوء الى التراضي بنحو أتاح التفسير الملتوي لقانون المحاسبة العمومية، فتحوّل الاستثناء قاعدة، وباتت الصفقات بالتراضي تأتي على رأس خيارات الحكومات المتعاقبة.

فمؤسسة الكهرباء وحدها بلغت قيمة صفقاتها التي أُجريت خارج إدارة المناقصات، عام ٢٠١٦ نحو ٣٠٠٠ مليار ليرة. أما مجلس الإنماء والإعمار، فقد أجرى عام ٢٠١٥ صفقات بنحو ٧٠٠ مليار ليرة، خارج إدارة المناقصات، حسب ما ورد في الأسباب الموجبة لاقتراح القانون الذي نصّ على إخضاع كل الصفقات العمومية التي تتجاوز قيمتها ١٠٠ مليون ليرة، من دون استثناء، إلى إدارة المناقصات. [١٠٩]

وبناءً على كل ذلك وعلى إعتبار أنّ تنظيم المناقصات العمومية هو من أولويات من أولويات مكافحة الهدر والفساد فمن المتوجب إقرار مشروع قانون الصفقات العمومية الذي أعدته وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وقد وافق عليه مجلس الوزراء بموجب قراره رقم ٣ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٨ على أن يصار إلى إدخال بعض التعديلات عليه، وقد أودع مشروع القانون مع التعديلات المطلوبة جانب رئاسة مجلس الوزراء، بموجب الكتاب رقم ٥٧٣/ص تاريخ ٢٠١٢/١١/٦.

يهدف المشروع إلى توضيح وتحديث وتوحيد إجراءات تلزيم العقود وتنفيذها، لتنطبق على جميع الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان.

---

[١٠٩] محمد سيف الدين، الحد من التواطؤ في الصفقات العمومية، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢ ـ تشرين الأول ٢٠١٧.

من ضمن أهداف المشروع أيضًا أن يتم التحديث بشكل يتماشى مع التطورات والممارسات الفضلى في هذا المجال واستناداً إلى خبرات محلية ودولية مشهود لها: (ثمانية آليات حديثة ومتطورة لتلزيم العقود بدلاً من ٥ آليات معتمدة حالياً). بما يتضمن ذلك من تعديل هيكلية ومهام إدارة المناقصات واستبدالها بتسمية "إدارة الصفقات العمومية"، لتصبح إدارة ترعى عمليات التطوير والتحديث والتدريب والتصنيف والتوجيه، بالإضافة إلى إبداء الرأي بالاعتراضات المتعلقة بقرارات إسناد الصفقات العمومية. [١١٠]

كما يهدف المشروع أيضاً إلى اعتماد اللامركزية في تلزيم العقود وإدارة تنفيذها؛ أي قيام كل إدارة بمهام ومسؤوليات عمومية أو الجهات المختصة الأخرى. وذلك من خلال إنشاء وظيفة "مسؤول توريد رئيسي" و"مسؤول توريد" في الإدارات لتولي مهام إدارة عمليات التوريد مع إعطاء هذه الوظيفة الصلاحية والسلطة التي تنسجم مع هذه المهام الجوهرية والأساسيّة. يُضاف إليها إفساح المجال أمام اعتماد التوريد الإلكتروني.[١١١]

هذا ويسعى المشروع إلى تحفيز وتوطيد التنافس العادل والسليم وفتح فرص تنافسية حقيقية وعادلة أمام مختلف القطاعات: (زيادة الشفافية في الإعلان عن الصفقات وعن نتائجها وتفاصيلها). يُضاف إلى ذلك تشجيع التنمية المناطقية والتنمية المستدامة ودعم المؤسسات المتوسطة والصغيرة: (فسح المجال أمام جعل الصفقات العمومية محركاً ودافعاً لتحقيق سياسات تنموية وبيئية واجتماعية واقتصادية).[١١٢]

من الجائز القول أنّ لبنان في صدد بناء منظومة تشريعية كاملة متعلقة بالصندوق السيادي المنوي إنشائه في لبنان تبعًا لإكتشاف الثروة البترولية فيه، ففضلاً عن إحتواء الدستور اللبناني والقوانين الحالية على نصوص تتعلق بهذا الصندوق بشكل مباشر أو غير مباشر، وبالتحديد القانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤ (الموارد البترولية في المياه البحرية) والقانون رقم ٨٤ الصادر في ٢٠١٨/١٠/١٠ (دعم الشفافية في قطاع البترول)، فإنّه يوجد حاليًا مسودات إقتراحات قوانين متعلقة حصرًا بالصندوق السيادي وفي نهاية المطاف سوف يقوم مجلس النواب اللبناني بإقرار

---

[١١٠] الموقع الإلتروني لوزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية: www.omsar.gov.lb.
[١١١] الموقع الإلتروني لوزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية: www.omsar.gov.lb.
[١١٢] الموقع الإلتروني لوزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية: www.omsar.gov.lb.

إحداها. لذلك سوف نعمد فيما يلي إلى دراسة كافة الأمور المتعلقة بهذا الصندوق من خلال تصميم صندوق سيادي للبنان عبر توصيات أولية, إستراتيجية تتلاءم وأهداف الموازنة في ما يلي.

الفصل الثاني: الإيرادات النفطية واستثمارها وفق نظام الصندوق السيادي

نصَّ القانون رقم ٢٠١٠/١٣٢ المتعلق بالموارد البترولية في المياه البحرية, على أن تودع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية والحقوق البترولية في صندوق سيادي؛ وتعتبر الصناديق السيادية ظاهرة اقتصادية تمّ انشاؤها من قبل الدولة المنتجة للنفط بغية إدخار أو إستثمار الفوائض المالية المحققة نتيجة لإرتفاع أسعار البترول والإستفادة منها في العديد من القطاعات وبهدف التنمية والإستثمار سواءً داخل البلد أم خارجه.

ومن أجل دراسة التأثيرات الاقتصادية للبترول على المالية العامة في لبنان لا بدَّ من تحديد الإيرادات البترولية في لبنان **(المبحث الأول)** قبل التطرق إلى كيفية تصميم صندوق سيادي للبنان **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: تحديد الإيرادات البترولية المحتملة

يستلزم تحديد الإيرادات البترولية المحتملة عرض أنواع الإيرادات البترولية في لبنان بدايةّ **(المطلب الأول)** ومن ثم تناول مسألة وجهة العائدات البترولية **(المطلب الثاني),**

المطلب الأول: أنواع الإيرادات البترولية في لبنان

نصّ قانون الموارد البترولية رقم ٢٠١٠/١٣٢ على إقتسام الأرباح أو العائدات محدداً أنواع هذه الايرادات ما بين بترول الكلفة وبترول الربح والأتاوة.[١١٣]

وقد ورد في القانون تعريفًا واضحًا لكل من هذه الايرادات.

- <u>بترول الكلفة</u>: وهو حصة كل صاحب حق بترولي من البترول المستخرج من المكمن، لتغطية التكاليف والنفقات التي تكبدها لقاء قيامه بالأنشطة البرولية على النحو المنصوص عليه في القوانين المرعية الاجراء والمحددة في كل اتفاقية إستكشاف وإنتاج على حدة.

---

(١١٣) قانون رقم ١٣٢ ت ٢٠١٠/٨/٢٤ ، منشور في الجريدة الرسمية رقم ٤١ ت ٢٠١٠/٩/٢.

- بترول الربح: الحصة المتوفرة لكل صاحب حق بترولي وللدولة من البترول المستخرج من المكمن بعد حسم بترول الكلفة وذلك على النحو المنصوص عليه في هذا القانون وفي كل إتفاقية إستكشاف وإنتاج على حدة.
- الأتاوة: عائدات الدولة المستحقة لها بصفتها مالكة الموارد البترولية كنسبة مئوية من البترول المستخرج من المكامن المحددة بموجب مرسوم.

فالدولة تحصل على بترول الربح والأتاوة .

وتكون الأولى من حصة الدولة المتفق عليها بعد حسم بترول الكلفة، أمّا الأتاوة فهي عبارة عن نسبة مئوية من البترول المستخرج.

كما تخضع جميع الأنشطة البترولية في لبنان للقوانين والأنظمة الضريبية السارية المفعول .

وقد نصّت المواد ٤١ و٤٢ و٤٣ و٤٤ و٤٥ من قانون الموارد البترولية على حصص البترول والرسوم المتعلقة بها وذلك في الفصل السادس من القانون تحديدًا, وهي الرسم المستحق **(الفرع الأول)**, الأتاوة **(الفرع الثاني),** تقاسم الإنتاج **(الفرع الثالث)** والضرائب **(الفرع الرابع).**

الفرع الأول: الرسم المستحق

نصت المادة ٤١ من قانون المواد البترولية في المياه البحرية على ما يلي:

١. على صاحب الحق أن يدفع للدولة رسماً مقابل إستخدام المنطقة الخاضعة لإتفاقية الإستكشاف والإنتاج وذلك إبتداءً من السنة الأولى التي تلي إنقضاء مرحلة الإستكشاف المحددة في اتفاقية الاستكشاف والانتاج .

٢. إنّ طبيعة هذا الرسم تصاعدية ويحسب لكل كيلومتر مربع ويتم تحديده وطريقة احتسابه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المستند إلى رأي الهيئة "

يتبين لنا من خلال هذه المادة أنّ ثمة رسماً تصاعدياً سوف يتم استيفاؤه مقابل إستخدام منطقة الاستكشاف والانتاج. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الرسم يذهب إلى الخزينة العامة.

ولكن بدء الاستيفاء سيكون مع بداية السنة الأولى التي تلي عملية الاستكشاف، وقد حددت المادة ١٢ من القانون المذكور مدة مرحلة الاستكشاف بأنّ "مرحلة الاستكشاف لا تتجاوز عشر سنوات".

فإذا استنفدت عملية الاستكشاف فترة ١٠ سنوات بأكملها فهذا يعني، لو افترضنا أنّ الاستكشاف سيبدأ هذه السنة، فإنّ الرسم التصاعدي المذكور لن يتم البدء بإستيفائه قبل إحدى عشر سنة، وهذا يعني أنّ الإيرادات من الرسم ستستغرف وقتاً طويلاً لتكوينها.

أما بالنسبة إلى حصص أطراف اتفاقية الاستكشاف والانتاج فقد نصت المادة ٤٢ من قانون الموارد البترولية اللبنانية على:

١. يوزع البترول المستخرخ من المكمن الواقع في منطقة خاضعة لإتفاقية الاستكشاف والانتاج إلى أتاوة للدولة وبترول الكلفة وبترول الربح.

٢. يلزم كل صاحب حق بدفع الأتاوة ويحق له الحصول على حصته من بترول الكلفة وعلى حصته من بترول الربح بحسب نسبة مشاركته في اتفاقية الاستكشاف والانتاج."

يتضح من خلال هذه المادة أنّ البترول موزّع ما بين أتاوة للدولة وبترول الكلفة وبترول الربح.

وقد سبق وأوردنا تعريفاً لكل منهم كما ورد في مقدمة القانون.

وكل هذه الحصص توزّع حسب نسبة مشاركة كل من الدولة والشركة صاحب الرخصة بحسب ما هو وارد في إتفاقية الاستكشاف والانتاج .

الفرع الثاني: الأتاوة

نصت المادة ٤٣ من قانون الموارد البترولية اللبنانية على أصول وكيفية استيفاء الدولة لهذه الاتاوة العائدة لها سواءً بصورة نقدية أم عينية من البترول المستخرج، وأيضاً حددت كيفية حصول التسليم .

١. يتوجب للدولة أتاوة عن جميع كميات البترول المستخرجة من المكامن المتواجدة في المياه البحرية .

٢. يعود للدولة الخيار بين استيفاء الأتاوة العائدة لها من البترول المستخرج نقدًا أو عينًا وفقاً للنسب بين كميات النفط والغاز المستخرجة .

٣. على صاحب الحق أن يدفع أو يسلم الأتاوة للدولة، مقابل جميع كميات البترول المستخرجة من مكمن خاضع لخطة التطوير والإنتاج الموافق عليها.

وذلك بإستثناء البترول المعاد ضخه في مكمن يقع في ذات المنطقة الخاضعة لإتفاقية الاستكشاف والانتاج .

٤. يتم دفع الأتاوة بحسب كميات النفط والغاز وأسعارها والمبالغ المتوجب دفعها بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزيري الطاقة والمياه والمالية على أن يبت مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ في هذا الشأن بعد رفعه إليه من قبل الوزير المستند إلى رأي الهيئة.

٥. في حال تسليم الاتاوة عيناً إلى الدولة، تسلم لها في نقاط التسليم المحددة في خطة التطوير والانتاج من قبل الدولة دون أي كلفة على عاتقها.

ويظهر من نص المادة ٤٣ المذكورة أعلاه، أنّ الأتاوة تشمل جميع كميات البترول والمقصود بالبترول النفط والغاز على السواء، ويمكن للدولة أن تختار أن تكون الاتاوة نقداً أي مبلغاً من المال أو عيناً اي كميات محددة من الانتاج البترولي (يمكن إستعمالها لتوليد الكهرباء) ولكن تختلف الكمية حسب النسب المستخرجة من المكامن.

كما يرتبط دفع الأتاوة ومقدارها بحسب كميات النفط والغاز وأسعارها، فإنّ أسعار البترول صعودًا أو نزولاً تؤثر على تحديد مقدار الاتاوة المستحقة للدولة اللبنانية.

الفرع الثالث: تقاسم الانتاج

جاء في المادة ٤٤ من قانون الموارد البترولية : " تحدد طريقة إحتساب وتوزيع الحصص المتعلقة ببترول الكلفة وبترول الربح بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير المستند إلى رأي الهيئة ".

أي أنّ تفاصيل احتساب وتوزيع الحصص وتقاسم الانتاج واحتساب بترول الكلفة وبترول الربح سوف يتم تحديدها بموجب مرسوم، وبالطبع أنّ هذا الأمر يتعلق بالأموال العامة للدولة وهي أموال بطبيعة الحال من حق الشعب لأنها مورد من موارد بلاده الطبيعية، فإنّ مجلس الوزراء هو المنوط بإصدار هذا المرسوم وذلك بناءً على إقتراح الوزير أي وزير الطاقة والذي بدوره يقوم بمهام تقديم الاستشارات والدراسات فيما يتعلق بالبترول.

الفرع الرابع: الضرائب

نصّت المادة ٤٥ من قانون الموارد البترولية (قانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤)على أنه:

" تعتبر جميع الأنشطة البترولية والحقوق البترولية الواردة في هذا القانون التي تجري مزاولتها في لبنان ومياهه البحرية خاضعة للقوانين والأنظمة الضريبية المرعية الاجراء".

يتبين من هذه المادة أنّ القوانين اللبنانية هي المطبقة فيما يتعلق بإستيفاء الضرائب، لكن وبما أنّ القانون الضرائبي اللبناني لا يتضمن أحكامًا تطبق على أصحاب الحقوق والموارد والأنشطة البترولية، كما أنّ أحكامه الحالية لا تتماشى مع المبدأ الأساسي للقانون ٢٠١٠/١٣٢ الذي يهدف إلى جعل الدولة اللبنانية تستفيد من مواردها البترولية في المياه البحرية، صدر القانون رقم ٥٧ بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٠٥ (الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية وفقاً للقانون ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٤) الذي تمّ فيه تحديد النظام الضريبي للأنشطة البترولية.

وفي طليعة الأحكام التي ينص عليها القانون رقم ٢٠١٧/٥٧ تحديد ضريبة دخل بنسبة ٢٠٪ من النتيجة الخاضعة للضريبة المحتسبة، أي مجموع الإيرادات الناتجة من الأنشطة البترولية بعد تنزيل جميع النفقات والأعباء التي تقتضيها مزاولة الأنشطة، على أن تحدد ضريبة الدخل المستحقة على الشركات في قانون إنشاء الصندوق السيادي، وكذلك الأمر بالنسبة إلى ضريبة التوزيع.

إعتمد المشرّع اللبناني هذه النسب من الضريبة، مستنداً إلى دراسة مالية مبنية على بلوكات ذات أحجام مختلفة، بهدف تحفيز الشركات وضمان تنافسية قطاع البترول اللبناني. هذه النسبة المقترحة

أقل من المتوسط العالمي العام الذي يقدَّر بـ ٢٦٪ ومتوسط الضريبة المفروضة على دخل الشركات، في ظل عقود امتياز تصل إلى ٤٠٪. مثلاً، في الكيان الصهيوني تبلغ النسبة ٢٦,٥٪.[١١٤]

إنّ تحديد المشرّع لضريبة على الأنشطة البترولية عند نسبة ٢٠٪، مرده إلى المفاضلة بين عدة نسب (١٥٪، ٢٠٪، ٢٥٪ و٣٠٪)، وخصوصاً بين ٢٠٪ و٢٥٪، على أساس صافي التدفقات النقدية للدولة بعد الضرائب أو حصة الدولة الإجمالية. إن التحول من نسبة ٢٠٪ إلى ٢٥٪ يؤدى إلى ارتفاع مداخيل الدولة من الضرائب بنسبة ٣٥٪ (٥٦٩ مليون دولار)، لكن في المقابل تنخفض حصة الدولة من الربح بنسبة ١٧٪ (٦٥٩ مليون دولار). لذلك اختار المشرّع نسبة ضريبة عند ٢٠٪ (حصة الدولة الإجمالية ٦٦,٣٪) لأنها تضمن تدفقات صافية أكثر بـ٩٠ مليون دولار منه عند نسبة ٢٥٪ (حصة الدولة الإجمالية ٦٥,٨٪) أي ما يعادل ٠,٥٪.[١١٥]

من الجدير ذكره أنّه تحت ستار تحفيز الشركات واستقطابها للعمل في المياه اللبنانية، يمنح القانون هذه الشركات الكبرى إعفاءات ضريبية بالجملة. فلقد أعفى القانون المذكور إنشاءات الشركات ومركباتها المستخدمة للقيام بالأنشطة البتروليّة من ضريبة الأملاك المبنية، وأعطى الشركات المساهمة الحق بأن تطلب إخضاعها اختيارياً للضريبة على القيمة المضافة، كما أعفى عملية تسليم أو نقل المنتجات البترولية إلى خارج الأراضي والمياه اللبنانيّة من الضريبة على القيمة المضافة مع حق الحسم. وأعطى الشركات المساهمة من أصحاب الحقوق البترولية وأصحاب الحقوق البترولية المشغلة، حق حسم الضريبة على القيمة المضافة المدفوعة حتى قبل تحقيق أي إيرادات. إذ يحق للشركات، بموجب هذا القانون، حسم كامل الضريبة على القيمة المضافة المتكبدة بهدف تصميم، شراء، إنشاء، تركيب، تشغيل وصيانة الآلات والمعدات، حتى ولو كانت مدفوعة على بناء هذه الآلات والمعدات وتطويرها. كذلك أعفى العمليات بين الشركات التي تشتمل فقط على عمليات توزيع المصاريف من الضريبة على القيمة المضافة. [١١٦]

المطلب الثاني: وجهة العائدات البترولية

---

[١١٤] دانيال ملحم، صناعة النفط في لبنان * (٢): لا رؤية ولا سياسة ولا منهجية، جريدة الأخبار، ١١ أيلول ٢٠١٧.

[١١٥] دانيال ملحم، صناعة النفط في لبنان * (٢): لا رؤية ولا سياسة ولا منهجية، مرجع سبق ذكره.

[١١٦] فيفيان عقيقي، المجلس النيابي يقرّ قانون الضرائب على الأنشطة البتروليّة: إعفاءات بالجملة للشركات، جريدة الأخبار، ٢٠ أيلول ٢٠١٧.

سيتم تخصيص هذا المطلب من أجل دراسة الواقع التشريعي اللبناني المتعلق بمصير العائدات البترولية أولاً **(الفرع الأول)** ومن ثم المخاطر المتصلة بإستخدام العائدات البترولية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الواقع التشريعي اللبناني المتعلق بمصير العائدات البترولية

بحسب القانون نفسه المذكور سابقاً –القانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٣ (الموارد البترولية في المياه البحرية)، تحتفظ الدولة اللبنانية بحق القيام في أو المشاركة في الأنشطة البترولية، مقابل ذلك توضع العائدات الناتجة عن الأنشطة البترولية في صندوقٍ سيادي.

إلّا أنّه لا يوجد اتفاق عالمي على ما يمكن اعتباره صندوقاً سيادياً، فقد اختلفت التعريفات، فيعرف صندوق النقد الدولي صناديق الثروة السيادية بأنها صناديق أو ترتيبات استثمار عامة ذات أغراض محدّدة مملوكة للحكومة وتحت سيطرتها مهمّتها الإحتفاظ بها وإدارة الأصول، لأهداف اقتصادية كليّة متوسطة، وطويلة المدى وتلك الصناديق يتمّ بناؤها من عمليات الصرف الأجنبي أو عائدات عمليّات التخصص أو فوائض المالية العامة و/ أو عائدات صادرات السلع، وتطبق تلك الصناديق استراتيجيات استثمار تشتمل على إستثمارات في أصول مالية أجنبية.[١١٧]

وتعرّفها لجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بأنها " قنوات رأسمالية عدة تسيطر عليها، وتستثمر في الأسواق بالخارج " الصناديق العائدة إلى البلدان النفطية، التي تنتج مواردها من انتاج وتصدير المورد الناضب (كبلدان الخليج العربية مثلاً) وتلك العائدة إلى حكومات دول تأتي بموارد صناديقها من فوائض في ميزانها التجاري بسبب الزيادة في صادراتها وتراكم احتياطات صرف أجنبي لديها (مثل الصين وكوريا).[١١٨]

ومن التعاريف التي أعطيت أيضًا لهذه الصناديق هي أنها صناديق مملوكة من قبل دولة تتكوّن من أصول مثل الأراضي أو الأسهم، أو السندات أو أجهزة استثمارية أخرى ومن الممكن وصف

---

[١١٧] () المحامي علي حسن برّو - خبير في قوانين وسياسات البترول حوكمة الادارة المالية للثروة البترولية في لبنان -, الصندوق السيادي, بيروت, ٢٠١٧.

[١١٨] المحامي علي حسن برّو - خبير في قوانين وسياسات البترول حوكمة الادارة المالية للثروة البترولية في لبنان -, المرجع اعلاه.

هذه الصناديق أنها كيانات تدير فوائض الدولة من أجل الاستثمار، وهي مجموعة من الأموال تعدّ بمليارات الدولارات تستثمرها الدول في الأسهم والسندات[١١٩].

أما لجهة منشأ أصول هذه الصناديق فهو يعود عادةً إلى فوائض ميزان المدفوعات أو عمليات النقد الأجنبي الرسمية، أو عائدات الخصخصة، أو فوائض المالية العامة، أو الإيرادات المحققة من صادرات السلع (نفط غاز، معادن أو كلها مجتمعةً).

أمّا بالنسبة إلى لبنان، فتسمح الموارد الغازية والنفطية الكامنة بالشروع في إنشاء صندوق ثروة سيادي لإدارة عائدات صادرات البترول المرتقبة.[١٢٠] ولا تعتبر الأصول التي هي أصلاً في حوزة البنوك المركزية أو المؤسسات المملوكة للدولة من ضمن موجودات هذه الصناديق، كما أنّ احتياطات العملات الصعبة التي يحتفظ بها البنك المركزي خدمة لأغراض معهودة كميزان المدفوعات أو السياسة النقدية، وصناديق تقاعد موظفي الدولة، ليست من ضمن موجوداتها، لكن هذا لا يعني أنّ البنك المركزي لن يكلّف بإدارة أصولها، نظراً لخبرته الطويلة في إدارة الموجودات، كما أنّ الموجودات التي تدار لمصلحة أفراد لا تشكّل جزءاً من قاعدة أصول هذه الصناديق.[١٢١]

وعلى الرغم من أنّ القانون يشير إلى وجود الضريبة وعلى الرغم من أنّ مآل الأتاوة وحصة الدولة من الربح تذهب باتجاه الصندوق السيادي، يوجد اقتراحات قوانين تؤكد على أن حتّى الضريبة والأتاوة وحصة الدولة من الربح تذهب إلى الصندوق السيادي وهذا خيار جيّد لأنه يجب على قدر الإمكان تعزيز خيار ذهاب كل حصة الدولة من الأنشطة البترولية (أي الأتاوة، الضريبة وحصة الدولة من الربح) باتجاه الصندوق السيادي –انسجاماً مع المواد والأحكام المتعلّقة بإدارة الموارد البترولية.

[١١٩] () المحامي علي حسن برّو - خبير في قوانين وسياسات البترول حوكمة الادارة المالية للثروة البترولية في لبنان -, المرجع اعلاه.
[١٢٠] () المحامي علي حسن برّو - خبير في قوانين وسياسات البترول حوكمة الادارة المالية للثروة البترولية في لبنان -, المرجع اعلاه.
[١٢١] () المحامي علي حسن برّو - خبير في قوانين وسياسات البترول حوكمة الادارة المالية للثروة البترولية في لبنان -, المرجع السابق.

بالعودة إلى قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، فلقد نصّت المادة ٣ منه الواردة تحت عنوان "مبادئ إدارة البترول" على أنّه:

"١-يهدف هذا القانون إلى تمكين الدولة من إدارة الموارد البترولية في المياه البحرية.

٢-تودع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي.

٣-يحدد نظام الصندوق ونظام إدارته الخاصة، ووجهة استثمار وتوظيف واستعمال العائدات بموجب قانون خاص بالاستناد إلى مبادئ وأسس واضحة وشفافة للتوظيف والاستعمال، تحتفظ من خلالها الدولة برأس المال وبجزء من عائداته بمثابة صندوق استثماري للأجيال المقبلة، وتصرف الجزء الآخر وفقا لمعايير تضمن حقوق الدولة من جهة، بما يجنب الاقتصاد أية انعكاسات سلبية محتملة على المدى القصير والطويل."

يتضح من خلال هذه الفقرة بأنه سوف يتم لاحقاً إصدار قانون خاص يحدد نظام إدارة الصندوق السيادي.

وقد ركزت المادة الثالثة في فقرتها الثالثة، على إعتماد مبادئ واضحة وشفافة في توظيف أموال الصندوق أي استثمارها وفي أصول إستعمالها.

كما نصّت على أن تحتفظ الدولة برأس المال وبجزء من عائداته للصندوق السيادي، أي أنّه ليس جميع العائدات ستخصص لإيداعها في الصندوق السيادي.

يستنتج من الفقرة ٣ من المادة المذكورة، بأنّ رأس مال الصندوق وجزء من العائدات الناتجة عن إسثمارات الصندوق يشكلان صندوق استثماري للأجيال المقبلة، أمّا الجزء الآخر من عائدات الإستثمار فتصرف وفقا لمعايير تضمن حقوق الدولة من جهة، بما يجنب الإقتصاد أية انعكاسات سلبية محتملة على المدى القصير والطويل كما تنص الفقرة ٣ من هذه المادة. هدف الصندوق وغايته قد تحددت بأنه صندوق للأجيال من جهة، ومن جهة أخرى لحماية الاقتصاد من الانعكاسات السلبية المحتملة خاصة وأنّ أسعار النفط تتعرّض لتقلبات كثيرة.

بالتالي، فلقد أجاز القانون أن يتم صرف جزء من العائدات من أجل سداد عجز الموازنة، وهنا الخوف كل الخوف من تعديل هذه الضابطة (الرأسمال والجزء من العائدات في الصندوق) وذلك بموجب قانون ومن أن يؤدي هذا الأمر بالتالي إلى ضرب أسس الإستقلالية بين الصندوق السيادي والمالية العامة، بحيث لا تكفي الإشارة إلى وجوب تجنيب الإقتصاد أية إنعكاسات سلبية محتملة بل لا بد من وضع ضوابط وقيود صارمة على عملية الصرف التي أجازتها هذه الفقرة، فعلى سبيل المثال يجب تحديد نسبة الأرباح الناتجة عن استثمارات الصندوق التي يمكن سحبها سنويًا من الصندوق لتغطية عجز الموازنة العامة والتي حددتها النرويج بنسبة ٤٪ والكيان الصهيوني بنسبة ٣.٥٪. وأكثر من ذلك فإنّ الحصة التي يمكن استخدامها لتغطية العجز في الموازنة العامة يجب أن يتم تخصيصها للقيام بعمل يعود بالفائدة العامة، فعلى سبيل المثال يمكن أن تكون هذه الحصة مخصصة لتطوير البنية التحتية. [١٢٢]

الفرع الثاني: المخاطر المتصلة بإستخدام العائدات البترولية

يقترح بعض السياسيين في لبنان هو إستخدام جزء من مدخول الثروة البترولية لسدّ قسم من الدين العام وبإعتقادهم أنّ هذا الأمر مُفيد بحكم أنه سيُخفّف من قيمة خدمة الدين العام. هذا الأمر يُعتبر جريمة كبرى بحق الشعب اللبناني وبحقّ الأجيال المُستقبلية، ولا يُمّكن بأي شكلٍ من الأشكال إستخدام هذه الثروة لتغطية عقود من الفساد والهدرّ.

ففي الحقيقة فإنّ هذا الأمر مُخالف لكل النظريات الإقتصادية التي تؤكّد أن دور الثروة البترولية هو دعم الإستثمارات في الماكينة الإقتصادية إن مُباشرة عبر إستخدام قسم من مداخيل البترول والغاز الموجودة في الصندوق السيادي لإستثمارات في الإقتصاد اللبناني، أو غير مباشرة عبر عائدات إستثمارات الصندوق السيادي الناتجة عن إستثمارات عالمية وإستخدام هذه العائدات في دعم الإستثمارات في الإقتصاد اللبناني. [١٢٣]

---

(١٢٢) غازي وزني، ملائمة اهداف الصندوق السيادي اللبناني مع الاطار المالي والاقتصادي، متوافر على الموقع الإلكتروني: http://ghaziwazni.com/ .

(١٢٣) البروفيسير جاسم عجاقة، مُقاربة علمية للصندوق السيادي، جريدة الجمهورية، ١٦-١٠-٢٠١٧.

فلا يجوز أن تكون بعض عائدات الصندوق مخصصة لإنفاق معين ولا يجوز السماح بأن تمول انفاقاً من خارج الموازنة العامة[١٢٤] وأنّ التقيد بهذه القاعدة يتيح ما يلي:

١. المرونة في التأقلم مع الظروف المتغيرة والأولويات (بموجب ما تقرره الموازنة السنوية للحكومة المصادق عليها في مجلس النواب).

٢. الفاعلية في الإنفاق.

٣. ادارة السيولة ببساطة أكثر.

٤. تعزيز الشفافية والحوكمة.

إذًا دور الصندوق السيادي هو دور إقتصادي بحت وكل مُحاولة لتغيير هذا الدور مُنافية لأصول إدارة الصناديق السيادية في العالم. هذا الأمر يزداد تأكيدًا مع وجود عاملين أساسيين في لبنان يُعتبران علّة لبنان الإقتصادية: الإنقسام المذهبي والفساد المُستشري. وبالتالي فإن إستخدام مداخيل الثروة البترولية في الإنفاق الجاري هو حرق للثروة البترولية وجريمة بحق الأجيال المُستقبلية.

فمن الأخطاء الشائعة، أن يُحوَّل جزء من أموال الصندوق لشراء الدين (سمعنا قبل أزمة التعثر التي مرّ بها لبنان عن رغبة في خفض الدين إلى ٦٠٪ من مجمل الناتج المحلي). فخدمة الدين يمكن تمويلها من الأرباح الاستثمارية للصندوق، وليس من رأسمال الصندوق نفسه، لأنه لا يكفي. هذه الخطوة تكون بمثابة خطوة لاحقة لمرحلة ما بعد جدولة الديون وإعادة هيكلة أسعار الفائدة نزولاً، استناداً إلى عوامل الثقة وتحسين التصنيف الائتماني نتيجة انخفاض المخاطر وتأمين التدفقات النقدية على الأجل الطويل بالعملة الأجنبية.[١٢٥]

---

(١٢٤) اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي لبنان: توصيات أولية، السادسة، معهد باسل فليحان المالي، ص ٨٤.

(١٢٥) محمد وهبة، الصندوق السيادي اللبناني عندما يأتي وقته، جريدة الأخبار، ١٢-٩-٢٠١٧.

أما فيما يتعلق بالوجهة الأفضل لإستخدام أموال النفط واذا ما كان محبذًا إستخدامه لتسديد الدين العام، أشار الخبير الإقتصادي لويس حبيقة إلى أنه "يجب اعتماد الطريقة التي تتبعها دولة النروج، اذ تعمل على صرف الفائدة من أموال النفط دون أن تستعين باموال النفط، وتستخدمها سواء لتسديد الدين العام أو لإقامة المشاريع. من هنا يجب عدم استخدام أموال النفط، بل الاستعانة بفائدة هذه الاموال هو الحل الأفضل." (١٢٦)

أمّا الخبير الإقتصادي إيلي يشوعي فلقد أشار إلى أنه "لا يجب أن ترتبط هذه الأموال بتسديد الدين العام، اذ في حال أردنا تسديد الدين العام باموال النفط دون ان نعمل على السياسة الاقتصادية والمالية للبلد، سوف يعاود الدين ويتكوّن، ونكون قد خسرنا ثروة كبيرة."(١٢٧)

أضاف يشوعي: "لذلك أموال النفط تحتاج إلى أن تستخدم من أجل عصرنة لبنان وتحديثه، وتحديث كل القطاعات والمرافق، من هنا لا نلجأ سوى الى صناعات حديثة ومجهزة. كما يمكن اعطاء هذه الأموال كقروض ميّسرة جدًا بفوائد رمزية ولفترات طويلة، وذلك بهدف ادخال لبنان في مرحلة اقتصاد المعرفة والانتاج واقتصاد فرص العمل والنمو والخدمات العامة المتطورة." (١٢٨)

تابع يشوعي: "هذا كله يترافق مع لامركزية ادارية ومالية حيث هذه المسألة دستورية، تؤمّن انماء متوازنا للمناطق كما التنمية الاجتماعية، وبالتالي نريد استخدام هذه الاموال من أجل تحسين الاقتصاد، كما انها تساعد الخزينة على التخلص تدريجيًا من الدين، بفضل الايرادات الاضافية الى الخزينة والتي تسمح لها بأن تسدّد الدين العام".(١٢٩)

هدف الصندوق السيادي هو الإنماء في لبنان وتأمين ما عجزت الحكومات المُتعاقبة منذ عقود وحتى اليوم عن تأمينه للشعب اللبناني. لذا حذار من محاولة إستخدام هذه الأموال بغير وجهتها الصحيحة وبغير ما ينصّ عليه العلمّ والأخلاق، لأن الأجيال المُستقبَلية لن ترحمنا!

على لبنان قبل أن تبدأ العائدات البترولية بالوصول، التمعّن مليّاً بتجارب الدول النفطية وتلافي الوقوع في قبضة ما يُعرف بالمرض الهولندي الذي يبيّن في الواقع أن حلم النفط يتحول إلى كابوسٍ

---

(١٢٦) تاليا القاعي، ما هي الوجهة الأفضل لإستخدام أموال النفط في المستقبل؟، جريدة الجمهورية، ١٦ كانون الثاني ٢٠١٧.
(١٢٧) تاليا القاعي، المرجع السابق.
(١٢٨) تاليا القاعي، المرجع السابق.
(١٢٩) تاليا القاعي، ما هي الوجهة الأفضل لإستخدام أموال النفط في المستقبل؟، مرجع سبق ذكره.

رهيب، فبدلاً من تحقيق التطور وإزالة الفقر، يجد البلد نفسه تحت كابوس أفظع وأقسى ضراوة من الفقر.

يكمن التحدي الاساسي بالنسبة إلى لبنان في الاجابة على السؤال التالي: ماذا يريد اللبنانيون أن يفعلوا بموارد البلد البترولية ؟

فهذا السؤال مهم لأنه لن تسنح للبنانيين فرصة طرح السؤال والإجابة عليه ثانية بعد أن يتم استخراج هذه الموارد من باطن الارض، فهذه موارد غير متجددة وقابلة للنفاذ بحسب وتيرة استغلالها.

وعلى المسؤولين اللبنانيين أن يدركوا أنّ الممارسات الفضلى عالميًا تؤكد على استخدام الموارد الطبيعة لمنفعة مواطني البلد لأن هذه الموارد هي ملكية عامة، وبالتالي يجب أن يتم استثمار عائدات تلك الموارد لأجل خدمة اللبنانيين ومستقبلهم وحياتهم ورفاهيتهم وأن تكون حريصة على حسن ادارة هذه الموارد، والادارة الجيدة تبدأ منذ لحظة التعاقد والتفاوض مع الشركات التي ستقوم بالتنقيب والاستخراج إلى لحظة تدفق الاموال من جراء إستخراج البترول وإستثماره.

في السنوات المقبلة قد يجني لبنان الثمار الأولى لموارده البترولية الموجودة في مياهه البحرية، وقد تؤدي هذه الموارد إلى تحويل معه مخاطر كثيرة وهو ما يعرف "بلعنة الموارد".

لأنه عندما تكتشف موارد بترولية، تفقد قطاعات أساسية أخرى من الاقتصاد قوتها التنافسية.

وقد إستقطبت المادة ٣ من القانون نقاشًا مستفيضًا حولها في مجلس النواب عند التصويت على القانون، ولا عجب من ذلك فإنّ أحد الظواهر الأولى للعنة الموارد هي الخلافات بين السياسيين التي تمحورت حول تبعية الصندوق، ففي حين ذهب فريق أول إلى جعله تحت وصاية وزارة المالية، إعتبر فريق ثاني أنه يجب وضعه تحت وصاية مصرف لبنان، فيما ذهب فريق ثالث إلى وضعه تحت وصاية رئيس الجمهورية.

وهذا الخلاف بين السياسيين يؤثر سلباً على عملية ادارة الموارد البترولية وكيفية استعمالها، لذا فإنه يجب الاتفاق السياسي وضروري حتماً، كما هو الحال في النرويج، من أجل حسن استثمار العائدات البترولية والحفاظ عليها .

فعلى لبنان أن يتلافى لعنة الموارد وأن يتسفيد من تجارب الدول التي نجحت في استعمال وادارة مواردها البترولية كالنرويج مثلاً.

والفضل يعود إلى صندوقها السيادي النموذجي.

فالحكومات النرويجية المتتالية قد منحت الصندوق هامشاً مهماً من الحرية، فيما أبقت النمو المستدام نصب عينيها، كذلك سعت إلى تطوير الصندوق ومواءمته مع الحداثة، وقد شهد الصندوق عدة موجات إصلاحية.

ويورد المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات سامي عطا الله الأسس والمبادئ الأساسية التي يجب أن يمتثل اليها لبنان للإستفادة من إدارة أموال البترول بطريق جيدة ومفيدة لجميع الاطراف وهي تتلخص بأربعة مبادىء أساسية: [١٣٠]

- وضع أهداف واستراتيجيات استثمار محددة وواضحة.
- وضع قواعد مالية واضحة ترعى استخدام أموال الصندوق.
- ضرورة ارساء آلية حكم ملائمة تحدد بوضوح دور الحكومة والهيئات الحاكمة ومديري الصندوق.
- ضرورة الاتسام بالشفافية والمساءلة، لذلك على الصندوق أن يعلن استراتيجية استثماره أي ما هي فئات استثماره، وكيف يستخدم معايير القياس والتصنيف الائتماني، وعلى الصندوق أن يعلن أيضاً بإنتظام حجم أمواله ومعدل العائد وموقع الاستثمار ومحتوى العملات لديه.

ولابد أيضاً، بالإضافة إلى هذه الشروط، من دمج الصندوق بالطريقة الملائمة في المالية العامة لكي يدار ادارة فعالة، وإلاّ فسيؤدي النظام المالي الهش إلى تقويض أي صندوق، وإن كان يخضع لإدارة حسنة، وقد يستخدم السياسيون الصندوق هذا لسوء ادارة الموازنة وتفادي الاصلاحات الضرورية.

---

[١٣٠] سامي عطالله، هل وقع لبنان ضحيّة "العنة ما قبل الموارد"؟، المركز اللبناني للدراسات، كانون الأول ٢٠١٨.

وقد ينتهي المطاف، كما يشير الاستاذ سامي عطاالله ، بأن يمسي الصندوق موازنة ثانية أو موازية يمكن الحكومة أن تستخدمه كضمانة غير صريحة للإقراض، ما يرمي لبنان في براثن لعنة الموارد.

فلبنان له تاريخ قاتم في إدارة ماليته العامة، فقد أعد موازنة بعد فترة طويلة من الإنقطاع قاربت ١٢ عامًا (منذ العام ٢٠٠٥ وحتّى العام ٢٠١٧)، وضعف المؤسسات المسؤولة عن الموازنة، المتمثل بتعدد الموازنات وضعف التدقيق والافتقار إلى الشفافية يقوض الآمال بإدارة ملائمة للصندوق، وفي غياب الشروط المذكورة سابقاً، لن يجني لبنان ثمار موارده البترولية.

فليس المؤكد بأنّ موارد البترول ستكون الحل المرتقب للمشاكل التي يواجهها لبنان، خاصة اذا ما خضعت هذه الموارد لسوء الادارة، فقد يتفاقم الفساد لذا ومن أجل اجتناب لعنة الموارد يجب البدء بإصلاح المؤسسات المالية من أجل الحرص على أن يخدم الصندوق السيادي التنمية المستدامة.

يقع الصندوق السيادي في وسط الإدارة الحكيمة للثروات الناتجة عن هذا القطاع، إذ يجب أن نتذكر أنّ هذه الموارد هي غير متجددة مما يعني أنّ الأموال التي ستحصل هي محدودة وديمومتها متصلة بحسن إدارتها.

حسن إدارة الأموال في إطار وضع القطاعات الإقتصادية الحالي والبنى التحتية، والمالية العامة والدين العام، يتطلب قواعد مالية تضمن العناصر التالية:

١–فصل إيرادات الأنشطة البترولية عن الصرف الجاري في الموازنة إذ أنّ الإقتصاد اللبناني يجب أن يتطور ويزدهر بغض النظر عن البترول.

٢–إستعمال جزء من العائدات في القطاعات المنتجة وهيكلة الدين العام بشكل لا يؤثر على نمو رأس المال وفقط في موازنات تتضمن فائض أولي لمنع الصرف العشوائي.

٣–تنويع الأصول المالية للوصول إلى عائد مرتفع مما يتطلب فريق مختص خارج قدرات المصرف المركزي. على سبيل المثال، تتجه النروج نحو هذا النموذج لتنويع استثماراتها خارج السندات والأسهم.

أمّا نظام الحوكمة فيجب أن يلائم النظام الديمقراطي اللبناني ويضمن العناصر التالية:

١-إستقلال مجلس الإدارة واللجان المعاونة له والفريق الإداري للصندوق عن السياسة.

٢-توجيه عمل الصندوق للتأكد من تحقيق أهدافه من خلال وصاية وزارة المالية كما هي الحال عالمياً بما فيها النروج.

٣-رقابة من المؤسسات الدستورية كمجلس الوزراء ومجلس النواب وموافقتها على التقارير الدورية المقدمة من الصندوق ووزارة المالية.

٤-الشفافية المطلقة لقرارات واستثمارات وارباح الصندوق وقدرة الشعب على الإطلاع عليها.

بعد القيام بتحديد العائدات البترولية في لبنان ووجهة هذه العائدات يتوجب الآن تسليط الضوء على كيفية تصميم صندوق سيادي للبنان (المبحث الثاني).

المبحث الثاني: تصميم صندوق سيادي للبنان

المطلب الأول : إنشاء صندوق سيادي

على اثر إكتشاف فرصة وجود موارد بترولية في أعماق المياه البحرية اللبنانية صدر عن مجلس النواب القانون الذي يتعلق بأصول وشروط استثمار وادارة واستكشاف الموارد البترولية وهو القانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٤/٨/٢٠١٠.[١٣١]

وقد حدَّد هذا القانون في مطلعه ما هو المقصود بالبترول:

[١٣١] منشور في الجريدة الرسمية رقم ٤١ ت ، ٢-٩-٢٠١٠.

"النفط والغاز الطبيعي أو كلاهما وجميع أنواع الغاز أو غيرها من المواد – الهيدروكابونية الموجودة في حالتها الطبيعية في باطن قاع البحر وكذلك غيرها من المواد الهيدروكاربونية في حالة سائلة أو غازية ".

إنّ عملية ادارة الموارد البترولية والرقابة على ايراداتها وأصول استثمارها تبدأ منذ انطلاق دورات التراخيص وتوقيع اتفاقيات الاستكشاف .

فمن أجل الحفاظ على هذه الثروة الوطنية، التي تخص الشعب بأكمله لأنها موارد بلاده الطبيعية، لا بد من إدارة حكيمة ورشيدة في الانتاج والاستثمار وفي كل مراحل العمليات البترولية.

ولقد نصّت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الموارد البترولية على أنّ:

" تودع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن الانشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي".

وإذا كانت الموارد البترولية تعود ادارتها وملكيتها حصراً للدولة بموجب المادة ٤ من قانون الموارد البترولية التي نصّت على أنّه " تعود ملكية الموارد البترولية والحق في ادارتها حصراً للدولة "[١٣٢]، فإنه يتوجب أيضاً على الدولة الحرص الشديد على هذه الموارد الطبيعية التي هي حق للشعب ولا يحق لها الاستهتار أو التراخي في أعمال التنقيب والاستكشاف والرقابة عليهما واستعمال الايرادات والعائدات التي ستتدفق من جراء استخراج البترول وبيعه في الاسواق.

وقد جاء في المادة ٦ من القانون ذاته :

" تحتفظ الدولة بحق القيام أو المشاركة في الانشطة البترولية وفقاً لأحكام هذا القانون ويمكن فيما بعد، عند التحقق من وجود فرص تجارية واعدة إنشاء شركة بترول وطنية ".

---

[١٣٢] فهذا يعني بأنه لن يتم بيع هذه الحقوق فإن طبيعة العقود هي عقود مشاركة الدولة مع اصحاب التراخيص بالتنقيب والاستكشاف كما انه يعود حق الادارة لهذه الموارد حصرياً للدولة كما ورد في هذه المادة.

وفي القرار رقم ١٩٦٢/١٨٠٣ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والمعنون "السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية " نص على حق الدول في حرية التصرف في ثروتها ومواردها الطبيعية وفقاً لمصالحها القومية، وعلى أساس إستقلال الدول الاقتصادي.

ومما جاء في هذا القرار:

- "يتوجب أن تتم ممارسة حق الشعوب والامم في السيادة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية وفقاً لمصلحة تنميتها القومية ورفاه شعب الدولة المعنية.
- يعتبر انتهاك حقوق الشعوب والأمم في السيادة على ثرواتها وموارجها الطبيعة منافياً لروح ميثاق الامم المتخدة ومبادئه ومعرقلاً لإنماء التعاون الدولي وصيانة السلم ".

أي من مكونات حصة الدولة سيتم وضعه في الصندوق السيادي ؟

من سيتولى الرقابة على هذا المال العام ؟

وما هي مبادىء استعماله واستثماره ؟

وكيف يمكن للدولة اللبنانية تحقيق النجاح في إدارة أموال هذا الصندوق وتجنب لعنة الموارد النفطية وما يعرف بالداء الهولندي ؟

وهل يمكن للدولة أو من الافضل لها استعمال ايرادات الصندوق لتغطية عجز الموازنة وسدّ جزء من الدين العام وخدمته ؟ أم تخصيصها لخدمة الاجيال ؟

ومن أجل تناول كل ما سبق يقتضي التطرق بدايةّ لضرورة إنشاء صندوق سيادي **(الفرع الأول)** ومن ثم سنعرض الضوابط التي يجب مراعاتها عند إنشاء الصندوق السيادي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: أهمية إنشاء صندوق سيادي

في الوقت الّذي تُعاني فيه البلاد من مشكلاتٍ اقتصادية ومالية متعددة، وفي خضّم الأزمات السياسية والاقتصادية، يستعدّ لبنان للانضمام إلى الدّول المنتجة للنّفط، الأمر الّذي يشكل فسحة أمل للبنانيين، بحيث ستتيح الثروة البترولية، المقدّر وجودها في المياه اللبنانية، وفي حال إدارتها بشكل سليم، إيجاد الحلول للمشاكل الإقتصادية التي يعاني منها لبنان.

يعدّ البترول من الموارد الاقتصاديّة الّتي لها أهميّةٌ كبيرةٌ، لكونه مورداً ذا تأثيرٍ مباشرٍ في إعادة بناء وصوغ هيكليةٍ جديدةٍ للاقتصاد، ولامتلاكه المقوّمات الّتي يمكن أن تساعد على التّطوّر والنّهوض بالاقتصاد. كما أنّه مصدرٌ مهمٌّ من مصادر العائدات الماليّة والنّقديّة. وتؤدّي فوائضه دوراً مهماً في تطوير المستوى التّنمويّ وتحسين الأداء الاقتصاديّ لجميع قطاعاته الإنتاجيّة والخدماتيّة.[١٣٣]

تشير التّقديرات الأوّلية لحجم الثّروة البتروليّة في المياه اللّبنانيّة إلى أنها ستوفر للبنان عائدات لا بأس بها من الأموال النقدية. اقتصادياً، وبشكلٍ موازٍ، كانت توقّعات الخبراء الماليّين والاقتصاديّين متفائلةً بارتفاع قيمة النّاتج المحليّ، مع حلول عام ٢٠٢١، إلى ١٢٠ مليار دولار، في حال بدء الإفادة من إنتاج البترول وإيراداتهما في العام ٢٠٢٠. فقطاع البترول سيؤثّر بشكلٍ إيجابيٍّ بتوفير إمدادات الطّاقة، بما يقلّص الاعتماد على الموارد الخارجيّة، كما سيساعد على تقليص الدّين العامّ. وقد حصل عكس هذا من خلال إعلان الحكومة اللبنانية أنها غير قادرة على دفع إستحقاقات الديون المتوجبة عليها وبدءها العمل على التحضير للتفاوض مع الدائنين.

يعتبر دخول لبنان إلى الخارطة النّفطيّة العالميّة نقطة تحوّلٍ استراتيجيٍّ بالغ الأهمّيّة، وسوف يمثّل مفترق طرقٍ تاريخيٍّ بحيث كان للإعلان عن توفّر البترول في لبنان وقعه الكبير والمدوّي في أوساط المستثمرين في الدّاخل والخارج على السواء. ويجعل ذلك من لبنان مركزًا جاذبًا للمتموّلين والمستثمرين من مختلف أنحاء العالم. ويجب أن تدفع هذه المستجدّات الايجابيّة القطاع العامّ في لبنان كما القطاع الخاصّ إلى بدء التّخطيط للمرحلة المقبلة.[١٣٤]

يقِّدر البعض قيمة احتياطيات الغاز في لبنان نحو ١٦٤ مليار دولار، وقيمة احتياطيات البترول نحو ٩٠ مليار دولار للفترة الممتدّة بين عامي ٢٠٢٠ و٢٠٣٩. ما يعني أنّ القيمة الوسطيّة لإنتاج

---

[166] قصي عبد الكريم إبراهيم، أهمية النّفط في الاقتصاد والتجارة الدولية، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب- وزارة الثقافة، ص.٢٧، دمشق ٢٠١٠.

[١٣٤] تريز منصور، ملف النّفط في لبنان، الثروة واعدة والمهتمون كثر، مجلة الجيش، العدد ٣٣٨ - ٣٣٩ - أيلول ٢٠١٣.

الغاز سنوياً هي بحدود ٨.٢ مليارات دولار. وبالنّسبة إلى النّفط، فتبلغ القيمة الوسطيّة ٤.٥ مليارات دولار سنويّاً لفترة ٢٠ سنةً. هذه الأرقام أوردتها دراسة أنجزها فرنسبنك بناءً على تقديرات جهاتٍ دوليّةٍ، عن قطاع البترول في لبنان، تحت عنوان "هل لبنان دولةٌ منتجةٌ للنّفط والغاز؟[١٣٥]

على الرغم من تحفظنا حول الأرقام قبل حصول إكتشافات تجارية فإنّ العائدات المالية ستسهم وفقًا للتصور الأولي للمشترع في خفض عجز الموازنة وخفض نموّ المديونيّة العامّة. وستزيد هذه العائدات احتياطيات القطع الأجنبيّ، وتوسّع نطاق فرص العمل محلّيّاً. سترفع قيمة الاستثمارات التي ستقوم بها الشركات البترولية في مرحلة الإستكشاف والتطوير فيما بعد الإستكشاف التجاري في ضخ سيولة كبيرة في قطاعات البنية التّحتيّة لبناء منشآت النّفط والغاز مثل المرافئ وخطوط النّقل ومساكن العمّال وغيرها. وكلّ ذلك سيؤدّي إلى تعزيز معدّلات النّموّ الاقتصاديّ المستقبليّة وتخفيض معدّلات البطالة.

في خلاصة الأمر يمكن القول أنّه سيكون للاكتشافات البترولية في لبنان تأثيرات اقتصادية مباشرة وتأثيرات اقتصادية غير مباشرة في مختلف القطاعات، ويمكن تلخيص هذه التأثيرات كالتالي:

(١)- يفترض أن تجذب مشاريع إنشاء وتطوير حقول النفط والغاز استثمارات مهمّة وضخمة، وأن تخلق مئات فرص العمل في مرحلتي الإستكشاف والتطوير.

(٢)-من المتوقع أن يستفيد قطاع النقل البري والبحري في لبنان، إلى حدٍّ كبير، من مشاريع التنقيب والاستخراج والتصدير، الذي سيحتاج إلى ناقلات بحرية نفطية مجهزة، وسيفتح ذلك المجال أمام خلق فرص عمل جديدة واستثمارات أوسع.

(٣)-اقامة بنية تحتية خاصة لنقل الغاز والنفط، ممّا يوفر فرصاً ومشاريع ضخمة لشركات الهندسة والمقاولات التي ستحصل على العديد من المشاريع، التي سيكون لها جدوى اقتصادية تنموية مهمة على صعيد التنمية الاقتصادية الاستثمارية.

---

[١٣٥] ١٦٤ مليار دولار احتياطات الغاز في لبنان، جريدة الأخبار، ١ آب ٢٠١٧.

(٤)-إنشاء محطات توليد الطاقة الكهربائية بواسطة الغاز التي ستوفر على الخزينة اللبنانية من ١.٥ مليار إلى ٢ مليار دولار سنوياً. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ جزءا مهمًا من الدين العام يعود إلى تمويل الخزينة لشراء المشتقات النفطية من فيول ومازوت كسلفة خزينة لمصلحة مؤسسة كهرباء لبنان. لقد ناهز العجز المالي التراكمي في الكهرباء اليوم مع فوائده ٥٠ مليار دولار، وهو ما يشكل السبب الأكبر للدين العام، وهو ما ساهم بجزءٍ لا يستهان بهِ، في نشوب الأزمة الاقتصادية التي نمر بها اليوم. إنَّ أزمة الكهرباء تشكل أساس مشكلات الدين العام، وهي التي أرهقت مالية الدولة نظراً لما يشكله عجز شراء المحروقات اللازمة لإنتاج الكهرباء وتشغيل البواخر، والذي يتمّ تحميله للموازنة العامة بصيغة سلف خزينة مخالفة للقانون. ولا بد بالتالي من إعتماد حل شامل ونهائي وإصلاح قطاع الكهرباء من خلال بناء معامل الكهرباء، وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووفقاً للقانون ٤٦٢، يعطي لبنان الحق في السماح للقطاع الخاص بناء معامل من دون أن تتكبد الدولة ليرة واحدة، على أن يبيع القطاع الخاص الكيلووات بالسعر الذي تضعه الدولة. كما أنّ القطاع الخاص بإمكانه بناء المعامل في كلّ المناطق في مهلة سنة ونصف السنة، لتأمين الكهرباء لمدة ٢٤ ساعة وانهاء الفوضى في هذا القطاع.

(٥)- تطوير الصناعات البتروكيميائية (مصانع البلاستيك، مصانع الأسمدة...) الأمر الذي سيؤدي إلى تأمين آلاف الوظائف الدائمة، لأكثر من خمس وعشرين سنة.

(٦)-يمكن الاستفادة من إيرادات البترول في تطوير القطاع الزراعي بما يساعد على تعدد الإنتاج وتبعا لذلك تأمين الاستهلاك المحلي وصولاً إلى تصدير الفائض من الانتاج، الأمر الذي يساهم في اعادة التوازن إلى الميزان التجاري اللبناني.[١٣٦]

لكن السؤال المركزي الذي يطرح في هذا المجال يتعلق بكيفة إدارة العائدات البترولية لكي يتمكن لبنان من تحقيق الآمال المعقودة على الثروة البترولية المكتشفة وبالتحديد أين يجب أن يتم إيداع عائدات الدولة من الأنشطة البترولية لضمان أعلى مستوى من النجاح في الإستفادة من هذه الواردات؟

المُفتاح الأساسي لإدارة الملفّ النفطي هو «الصندوق السيادي» الذي نصّ عليه قانون «الموارد البترولية في المياه البحرية» (قانون رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤) في الفقرة ٢ من المادّة ٣:

---

[١٣٦] زياد ناصر الدين، . النفط والغاز والتأثيرات الاقتصادية: الفرصة لإنقاذ لبنان؟، جريدة الأخبار، أيلول ٢٠١٧.

«تودع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي». هذا الصندوق هو ذات أهمّية إقتصادية ومالية مُطّلقة، وفقًا لكل ما سبق بيانه ولما سنبينه فيما يلي فأنّ الأهمّية الإقتصادية لهذا الصندوق تفوق أهمّيتة المالية نظرًا إلى الفوائد الكثيرة التي يُمكن لهذا الصندوق أن يُقدّمها للإقتصاد اللبناني.

الآن، وقد بدأ لبنان أعمال للتنقيب عن الغاز في المياه اللبنانية في بداية عام ٢٠٢٠ في البلوك رقم ٤ على أن يقوم إئتلاف شركات TOTAL, ENI, NOVATECH بالحفر في البلوك رقم ٩ في العام ٢٠٢١، ومع إفتتاح دورة التراخيص الثانية، سيبدأ تدفّق مليارات الدولارات من القطاع في غضون سنوات قليلة. قد تبدو هذه السنوات كثيرة، ولكن في حياة قطاع سيغيّر مصير لبنان هي بالكاد كافية لإرساء قواعد أساسية لإدارة هذه الأموال، والتي تشكّل شرطاً مسبقاً للحفاظ عليها واستعمال جزء منها بشكل فعّال. القانون الذي سيفرض نفسه حالياً هو قانون إنشاء الصندوق السيادي اللبناني. لقد بدأ العمل على تنظيم القطاع منذ ثماني سنوات، وتأسّست هيئة إدارة قطاع البترول اللبنانية منذ ست سنوات وراكمت الخبرات لتستطيع إنجاز دورها، فكيف بمؤسّسة مثل الصندوق السيادي يجب أن تكون جاهزة في أقل من ست سنوات على الأرجح لكي تدير أكبر ثروة قد يشهدها لبنان؟

ثلاثة أسباب رئيسية وراء الحاجة إلى إقرار قانون الصندوق السيادي اللبناني وتأسيسه.

-أولاً، من حق الشعب اللبناني، المالك النهائي للموارد الطبيعية على أرضه تملك الأموال التي تنتج من بيعها، أن يطمئنّ إلى الثوابت التي ستُدار على أساسها هذه الأموال قبل تحصيلها، وخصوصاً مع فقدانه الثقة بمؤسّسات الدولة عبر السنين.

-ثانياً، إنّ لبنان، أو أي دولة في العالم نظامها المالي والاقتصادي منفتح، مسؤول أمام المؤسّسات الدولية التي هو جزء منها ويتّكل عليها أحياناً، وأمام المستثمرين الذين يضعون أموالهم في السندات الحكومية أو في أي قطاع اقتصادي أو مالي لبناني، وأمام الرأي العام بما فيه شركات التصنيف الائتماني التي يؤثّر رأيها جدياً على نظرة العالم إلينا، كما أمام الشركات

الأجنبية التي ستعمل في قطاع البترول والتي ترتفع يوماً عن يوم متطلّباتها للشفافية في إدارة القطاع.

-ثالثاً، إن بناء مؤسّسة محترفة ومتخصّصة مثل الصندوق السيادي يتطلّب سنوات عدّة، وفقاً لتجارب بلدان عدّة شهدت على ذلك.

الشرط الأساسي في الصندوق السيادي هو عدم إستهلاك رأس المال تحت أي عذرٍ كان. فقط يُمكن للخزينة الإستفادة من جزء من عائدات إستثمار أموال هذا الصندوق وذلك لسدّ الدين العام، والإستثمار في القطاعات الإنتاجية، البنية التحتية...

أمّا لبنان، فهو بلد غنيّ جداً بموارده البشرية، وهنا نشدّد على كلمة قدراته، على بناء اقتصاد مزدهر إلى أقصى الحدود وخدمات عالية الجودة وشبكة أمان اجتماعية واسعة، من دون برميل نفط واحد. نظامه المالي المنفتح ونظامه الاقتصادي الحرّ ونظامه السياسي الديموقراطي، يضاف إليهما شعبه المتعلّم والكفوء، فهي تكفي في ظلّ السياسات الاقتصادية الصحيحة لكي نطوّر اقتصادنا وخدماتنا.

الفرع الثاني: الضوابط التي يجب مراعاتها عند إنشاء الصندوق السيادي

أما الآن، وقد وصل اقتصادنا إلى الحضيض ويأكلنا الدين العام في ظلّ خدمات عامة متدنّية وشبكة أمان مثقوبة، يرى البعض أنّه لا ضرر من الاستفادة من نعمة الموارد البترولية لتسريع الحلول، ولكن بشرطين:[١٣٧]

-**الشرط الأول،** ادّخار النسبة الأكبر من الواردات المالية الناتجة من الموارد البترولية، لأنّها الطريقة الوحيدة للحفاظ على ثروة بطبيعتها غير متجدّدة، ولكي لا نصبح مدمنين عليها وعرضة لهزّاتها، ولمشاركة الأجيال القادمة بها.

---

[١٣٧] طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، جريدة الأخبار، ٣ أيلول ٢٠١٨.

-**الشرط الثاني،** هو أن يكون الإنفاق الجزئي مشروطاً بسلوك اقتصادي حكيم، وأن يكون في مجالات منتجة، وفي إعادة هيكلة الدين مشروطة بفائض أولي لكي لا تُهدر الأموال ونقع في الأخطاء نفسها. فالهدر والاستهتار بوضع السياسات الاقتصادية اللازمة في ظل وجود البترول يؤدّي إلى لعنة الموارد، وهي الحالة التي تمرّ بها بلدان غنية بالموارد عندما يصبح نموها الاقتصادي وديموقراطيتها وتنميتها في حال أسوأ من البلدان التي لا تملك موارد مشابهة، وهنا نذكر نيجيريا وفنزويلا كمثال حيّ.

وعليه يجب أن يأخذ إقتراح قانون الصندوق السيادي اللبناني المتوجب إقراره بهذه الإعتبارات وبهذه التطلّعات ويرسم نظام حوكمة ونظاماً مالياً للإنفاق وقواعد للاستثمار وقواعد للشفافية، بحيث يساهم في تنفيذ الرؤية المطلوبة.

من أجل تصميم الصندوق السيادي الافضل للبنان يتوجب على الحوكمة اللبنانية الاستفادة من تجارب البلدان المختلفة، كما ينبغي أن تتماشى أهداف الصندوق اللبناني مع الاطار المالي والاقتصادي الكلي للبلاد. بالنظر للتحديات المالية والمؤسساتية التي تواجهها كما ينبغي أن تشمل التصميم أدوات رقابة صارمة للإشراف على سحب الاموال، وادارة السيولة المطلوبة، لكي يتمكن الصندوق من تحقيق أهدافه التي ترمي إلى الحد من حجم الانفاق وتقلباته، ويجب أن يكون الايداع والسحب مستنداً إلى قواعد محددة بوضوح .

وقد يؤدي اعتماد قواعد صارمة في تشغيل أموال الصندوق إلى عدم إمكانية إستخدام أمواله للتثبت المالي (توازن الموازنة) والتكيف مع الظروف الطارئة، لذا فيجب أن يتصف التصميم للصندوق السيادي اللبناني بمرونة محددة، وشفافية كبيرة، وأن يتم إدماجه في أنظمة البلد المالية، مما ينسجم مع استراتيجيات الاستثمار المعتمدة .

يرى البعض أنّه في بعض الحالات الطارئة قد تكون الحاجات المالية وكلفة الاقتراض بالنسبة إلى البلد، وخاصة في لبنان مرتفعة للغاية بحيث أنّ إستعمال مقدار أكبر من المعتاد من أموال الصندوق قد تخدم مصلحة البلد الطويلة الأجل، ولكن، هكذ استعمال يجب أن يكون استثنائياً

وبشكل واضح، والاّ فإنّ الإفراط في المرونة سؤدي إلى إستنفاد الأصول المتراكمة في الصندوق.[١٣٨]

الصندوق يتمّ تأسيسه من خلال قانون حيث يجب أن يُذكرّ بوضوح أن عائدات الثروة البترولية تذهب حصريًا إلى هذا الصندوق ولا يُمكن للدوّلة اللبنانية المسّ بهذه الأموال. بل أن للدوّلة الحق إذ ما قرّر مجلس إدارة الصندوق أن تستفيد من جزء من عائدات إستثمارات الصندوق. هذه العائدات تذهب إلى الخزينة لدعم الإستثمار أو سد الدين العام ولا تُستخّدم بأي شكلٍ من الأشكال لسدّ إنفاق جار آخر.

على الصندوق السيادي اللبناني أن يأخذ في الحسبان متطلبات لبنان الكبيرة لدى تخطيط مخفظته الاستثمارية .

يعتقد البعض أنّ لبنان سيستخدم بعض عائداته من الموارد البترولية لسداد بعض ديونه وهذا من المنظور المالي، ومن ناحية الأصول والخصوم فأغلب الظن أنه في خلال السنوات الأولى من تسويق الموارد الهيدروكروبونية وتحولها إلى أصول مالية، لن يكون التراكم السريع لاصول هذا الصندوق مستحباً وبالعكس قد يكون من الافضل سداد بعض ديون البلد السيادية، وبالتالي خفض نسبة الدين بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي ، بهدف تأمين خفض كبير في علاوة المخاطر risk premium.[١٣٩] وهذا الأمر يشكل برأينا خطرًا على العائدات البترولية في ظل مستويات الفساد المرتفعة وضعف الإدارة العامة.

الأمر الذي أكّده وزير الطاقة السابق سيزار أبي خليل الذي إعتبر أن تسديد الدين العام من عائدات البترول حسمه القانون الذي أكّد أنّ جزءًا يسيرًا من عائدات استثمارات الصندوق السيادي ستلحق بالموازنة العامة بهدف تمويل مشاريع تنموية واطفاء الدين العام الذي سيتم تسديده تلقائيا وتدريجيا ما ان نتمكن من بلوغ معدل يفوق معدل نمو الدين العام.

---

(١٣٨) اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية، مجلة السادسة ،إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة، معهد باسل فليحان المالي ، ص ٧٩.

(١٣٩) اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية ، مجلة السادسة، إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، ص.٨٠.

وتنطوي هذه الاستراتيجية على فوائد وفقًا لبض الآراء على الشكل التالي:[١٤٠]

- يؤدي بدل مخاطر سيادي فتنخفض الى تقليص مجموع كلفة الدين العام للبنان .
- يؤدي انخفاض مستوى ديون لبنان الى تحسين التصنيف الائتماني السيادي للبلد وبالتالي الى خفض اسعار الفائدة على الاقتراض بالنسبة الى القطاع الخاص (مثلاً تنخفض تكاليف الاقتـراض بالنسبـة للشركـات والافراد) ومن شأن ذلك تعزيز القدرة التنافية للإقتصاد وتحفيز النمو.

ففي مرحلةٍ معينة، وما ان تنخفض علاوة المخاطر في لبنان بشكل كاف لن يعود مبرراً منح الاولوية لتقليص اضافي في ديون البلد، على حساب التراكم المتسارع للموجودات المالية في الصندوق السيادي.

نرى بناء على كل ذلك أهمّية فصل الصندوق السيادي عن الإنقسامات السياسية المتمحورة حول وضع إدارته تحت سلطة هذا الفريق أو ذاك، والتركيز على إبعاده عن التجاذبات السياسية وضمان منظومة حوكمة سليمة لتعيينات أعضاء مجلس إدارته وكذلك لعمله.

المطلب الثاني: المخاطر والتحديات المتعلقة بالصندوق السيادي في لبنان

ما هي المخاطر التي سيواجهها الصندوق السيادي في لبنان ؟

وكيف يمكن الاستفادة من الخبرات الدولية على صعيد الصناديق السيادية ؟

لدى تصميم صندوق سيادي لبنان يقتضي الاخذ بعين الاعتبار عوامل مخاطر risk factures مؤسساتية عديدة، فلبنان يعاني من عجز كبير في موازنته، ارتفاع نسبة الدين العام، ومؤخرًا توقف عن سداد الديون الخارجية المتوجبة عليه، فثمة تحديات مالية كبيرة سيواجهها الصندوق السيادي الحديث النشأة، فقد يكون عرضة لمخاطر التسلط على أمواله، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ويكمن الخطر المباشر عبر استخدام موارد الصندوق لخدمة أهداف وغايات أخرى غير تلك المحددة

---

[١٤٠] اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي للبنان: توصيات أولية ، مجلة السادسة، إدارة قطاع النفط والغاز وتأثيراتها على المالية العامة، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، ص.٨٠.

في الاصل، أمّا الخطر غير المباشر فيظهر في الافراط في الإستدانة مع الرهان على موارد الصندوق، بالاضافة الى الديون المشروطة (الالتزامات) تجاه القطاع المالي فهي مصدر محتمل آخر للخطر غير المباشر .

ويوجد خطر آخر يتمثل في سوء استعمال وادارة عديمة الكفاءة لاموال الصندوق (بفعل الفساد سوء الادارة، أو اذا تم التعيين على أساس اعتبارات طائفية أو مذهبية وليس على اعتبارات طائفية أو مذهبية وليس على أساس الكفاءة .

فيقتضي التنبه إلى جميع هذه المسائل والمخاطر لتلافي الوقوع بها .

وثمة تجارب عديدة للبلدان النامية تظهر عدم نجاح الصناديق في تحقيق أهدافها المالية (جزر المحيط الهادىء وبلدان شرق آسيا).

وقد أظهرت دراسات Borgne و Medas الموثقة عام ٢٠٠٧ بأن هذه البلدان تعاني من تحديات مالية .

وتشمل هذه التحديات والمخاطر انفاقاً حكومياً مفرطاً وعجز في الموازنة العامة، وتراكم الدين وخدمة الدين العام، وهذا يؤدي الى نضوب موارد الصندوق السيادي بالكامل، ويعود السبب في ذلك إمّا إلى الادارة السيئة للسيولة المصحوبة بقواعدد سحب صارمة (مثلاً في جزر مارشال وتوفالو) ونضوب الموارد من جراء إستعمال أموال الصندوق (مثلاً في جزر مارشال) كضمانات لتمويل عجز الموازنة (مثلاً في بابوا غينيا الجديدة، وفي ناورو) واستثمارات ذات مخاطر كبرى أو استثمارات غير منوعة وسوء ادارة وحوكمة سيئة (مثلاً في ناورو).[١٤١]

لذا فإنّ لبنان عرضة لمثل هذه التحديات والمخاطر لأنه يتميز بمشكلاته المالية وضعف مؤسساته المالية فيقتضي عليه أخذ الحيطة والحذر والاستفادة من تجارب البلدان السابقة .

وانّ المشاكل التي تواجهها الصناديق السيدية الافريقية تعطي أكبر مثال عن بعض المخاطر الاضافية التي يمكن أن يواجهها الصندوق السيادي اللبناني فيلاحظ Faye و Triki أنّ مشكلات

---

(١٤١) اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي لبنان: توصيات أولية، السادسة، معهد باسل فليحان المالي ، ص ٨٠.

الحوكمة في الصناديق السيادية الافريقية ناجمة عن ضعف الترتيبات المؤسسية المترافقة مع الفساد المستشري، فقد واجهت دولة التشاد المماثلة في وضعها للبنان من حيث مدركات الفساد، مشكلات على صعيد الحوكمة من جراء ضعف تطبيق الترتيبات المؤسسية القائمة.(١٤٢)

فعلى سبيل المثال، عدّلت الدولة التشادية قانون إدارة العائدات الوطنية لعام ٢٠٠٥ من أجل زيادة حصة الموازنة العامة من عائدات البترول، لكنها عادت وأدخلت نفقات استنسابية وألغت صندوق الأجيال لذا فإنّ لبنان عرضة لهذه المخاطر، على الرغم من مكانته كدولة ذات دخل متوسط.

يجدر بالحكومة أن تعالج مسألة الشفافية لا من خلال تقديم موازنة شاملة، بل من خلال إظهار جميع عملياتها ايضاً بما فيها تلك التابعة لصناديق المجالس والاغاثة.

إنّ المعلومات عن هذه الصناديق غير كافية، وهو ما يخلق عدم ثقة في عمليات الحكومة ولا يشجع على الاستثمارات الخارجية.

يحقق لبنان نتائج منخفضة جداً في ما يتعلق بمكافحة الفساد وإصلاح الإدارة سواء عن قصد أم لا، مشوهاً سمعته عالمياً. فلبنان لم يقر لغاية الآن الإستراتيجية الوطنية لمكافة الفساد كما تم بيانه سابقًا.

وقد مرّت على الموازنات الحكومية أعوام من دون أي تدقيق ولبنان يعرف في الخارج بسوء ادارة موارده الخاصة كما الموارد المقترضة، ومن الضروري اتخاذ مبادرة اصلاحية جذرية، والاسترشاد بتوصيات المؤسسات المالية الدولية والاتحاد الاوروبي ومصادر دولية أخرى.

ترغم تحفظنا من الناحية العلمية على التقديرات المالية فأنّه تُقدّر حصّة الدوّلة اللبنانية الصافية من الثروة البترولية، بحسب الخبير الاقتصادي البروفسور جاسم عجاقة ما بين ٢٠٠ مليار دولار أميركي (مع احتمال ٩٥٪) و٩٠٠ مليار دولار أميركي، بالطبع فإن قيمة هذه الحصة ترتفع إلى أكثر من ذلك في حال إرتفعت أسعار البترول عالميًا وهو أمر غير متوقع حاليًا، في ظل الانخفاض الكبير الذي تشهده أسعار البترول حاليًا. أما قانونيا فإن مداخيل الدوّلة يجب أن تذهب إلى صندوق

---

(١٤٢) اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي لبنان: توصيات أولية، السادسة، معهد باسل فليحان المالي ، ص ٨٣.

سيادي غير مُنشئ حتى الساعة. لكن بفرضية أنه موجود، يتوجّب على الدوّلة استثمار هذا الصندوق في استثمارات خارجية على أن تستفيد من عائدات هذه الاستثمارات وبالتالي يُمكنها ضخّ هذه العائدات في الماكينة الإقتصادية وفي خزينة الدوّلة.

ثمّة محاذير وهواجس تطرح نفسها حول الصندوق، وخاصة أنّ تجربة لبنان قصيرة في هذا المجال، أهمها: مستول الشفافية في عمل الصندوق السيادي (الحوكمة والهيكلية) **(الفرع الأول)**, الضوابط على نسب توظيف الأموال **(الفرع الثاني)**, إستخدام عائدات الصناديق السيادية (تعجيل الإنفاق أم تأجيل) **(الفرع الثالث)** وعدم جواز تبديل الديون الداخلية أو شراء مشتقاتها **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول: مستوى الشفافية في عمل الصندوق السيادي (الحوكمة والهيكلية)

نصّ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية اللبنانية الصادر عام ٢٠١٠ على أن تودع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن الانشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي .

تنطوي الاكتشافات البترولية، بالنسبة إلى لبنان، على فرص جديدة مثلما تطرح تحديات.

وتشمل هذه الفرص امكانية مد معامل توليد الطاقة الكهربائية في لبنان بالغاز الطبيعي[١٤٣]، بدل الاعتماد على المحروقات المستوردة. وامكانية ان يغدو لبنان مصدراً للطاقة الكهربائية وذلك حسب الاكتشافات الهيدروكربونية. مع الإشارة إلى خطورة الإستمرار في السياسات المالية المتبعة في قطاع الكهرباء لأنّ إستبدال سلفات الخزينة التي تستنزف المالية العامة وتزيد في الدين العام بغاز طبيعي من خلال الإكتشافات البترولية، سيؤدي إلى حصول هدر كبير في مواردنا البترولية ما لم يجر إصلاح هذا القطاع وبالتالي تصحيح التعرفة أيضًا. فالهدف من الصندوق السيادي هو حماية الموارد من خطر تبديدها.

(١٤٣) اريك لو بورنيو ، ابراهيم الجمالي ، صندوق سيادي لبنان- توصيات اولية ، المعهد المالي ، باسل فليحان.

لكن التاريخ يشير أيضًا إلى تحديات عديدة تواجه البلدان الحديثة العهد في المجال البترولي، على الصعيدين السياسي والمؤسساتي مثلما على صعيد حوكمة هذا القطاع وادراة عائدات هذه الموارد .

وبحكم ضعف لبنان المؤسساتي وترتيبه المتدني على صعيد الحوكمة فإن المخاوف التي يثيرها اكتشاف هيدروكربون هي مخاوف مبررة ويتسم لبنان بمؤشر مدركات فساد مرتفع (إحتل لبنان المرتبة ١٣٨ في العام ٢٠١٩[١٤٤])، وبضعف مؤسساته، بما فيه ضعف إنفاذ الأحكام الناظمة، فكثير من الدول الافريقية والأسيوية تحولت فيها الموارد المتوقعة من نعمة إلى نقمة، وذلك بسبب حوكمة سيئة للقطاع العام والمؤسسات الضعيفة وبالنزاعات الطائفية، لذلك يقتضي على لبنان الاحتراز لاحتواء آثار تدفق إيرادات موارده البترولية غير المتوقعة وان يأخذ بتجارب البلدان المشابهة والتدابير المعتمدة لتخفيف هذه المخاطر.

ولك عبر: مبادىء الحوكمة والترتيب المحتمل لصندوق سيادي للبنان **(أوّلًا)** وهيكلية الصندوق السيادي في لبنان **(ثانيًا)**.

أولاً: مبادىء الحوكمة والترتيب المحتمل لصندوق سيادي للبنان

تطوّرت بعض التصورات حول حوكمة الصندوق السيادي اللبناني وفقاً لأفضل الممارسات المعتمدة عالمياً، وهي الهيكلية البنيوية للصندوق وآليات الضبط الإداري للعلاقة بين مختلف أقسام الصندوق، وبين الصندوق والجهات المعنية بشكل يضمن عدم تجاوز أي من هذه الجهات ولايتها، ما يضمن حسن عمل المؤسّسة، والمساءلة في أدائها وأداء المسؤولين عنها، وشفافية عملها.

كما أنّ تصميم حوكمة الصندوق يتماشى مع مبادئ سنتياغو العالمي(Santiago Principles) ، وهي مبادرة من صندوق النقد الدولي بعد الانهيار المالي في عام ٢٠٠٨ هدفها إرساء مبادئ لتشجيع الحوكمة الرشيدة والمساءلة والشفافية والممارسات الاستثمارية الحكيمة والفهم المتبادل لأنشطة الصناديق السيادية. وقد إنضم اختيارياً معظم الصناديق السيادية في العالم الى هذه المبادرة. وخيار انضمام لبنان يأتي بشكل طبيعي بعد تأسيس الصندوق باعتباره عضواً في صندوق

---

[١٤٤] بحسب مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٨، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية.

النقد، وستكون أسوةً بالانضمام اختيارياً إلى مبادرة الشفافية (EITI) وفق قرار مجلس الوزراء. (١٤٥)

من أجل إدارة الصناديق السيادية توجد مبادىء عامة للحوكمة الجيدة يقتضي الالتزام بها وتتضمن مجموعة المبادىء والممارسات المتعارف عليها (GAPP) Good Accountable Public Practices (مبادىء سنتياغو) التي صاغتها مجموعة العمل الدولية (IWG) توصيات تفصيلية بشأن الحوكمة الجيدة لصناديق الثروة السيادية، لذا فإن التوصل إلى ترتيبات الحوكمة الصحيحة للصناديق تقتضي التالي :

١.وجود مجلس ادارة مستقل .

٢. موظفين محترفين .

٣. تقارير تتميز بالشفافية .

٤. وظائف تدقيق محكمة ومستقلة .

وبناءً على ذلك سنتناول تباعًا مبادىء الحوكمة السليمة **(أ)**, نظاف التوظيف **(ب)**, الافصاح ، التدقيق والشفافية **(ج)**, قواعد الإيداع والسحب **(د)**.

أ–مبادىء الحوكمة السليمة :

إستقلالية الصندوق والحؤول دون التدخلات السياسية بالنسبة إلى لبنان، فمن الضروري التقيد بالمبادىء والممارسات المتعارف عليها (GAPP) التي وضعتها مجموعة العمل الدولية (IWG) ويقتضي هيكل الحوكمة الصحيح والسليم الفصل بين وظائف الجهة المالكة والجهة المسيطرة ، فالصناديق السيادية مملوكة من الحكومة المركزية.

---

(١٤٥) طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، جريدة الأخبار، مرجع سبق ذكره.

ولا يجوز أن يجمع المسؤولون الحكوميون بين دوري الملكية والاشراف الاداري وكما نبّه Holland, toro ،Gelb (2014)، يؤدي جمع الادوار في الملكية والسيطرة إلى تضارب في المصالح الذي يؤدي الى اضعاف اداء الصندوق السيادي ونزاهته .

لذا فإن استقلالية مجلس الادارة لها أهمية كبيرة لإنتظام عمل الصندوق ويجب اختيار أعضائه من مختلف الخبرات والاختصاصات وان على اللجان المشرفة على تعيين الاعضاء ان تتمتع بالاستقلالية والموضوعية وأن تكون بعيدة عن التدخلات السياسية لضمان عمل الصندوق باستقلال ونزاهة ، وعملاً بالمبادىء المنصوص عنها في المادة ١٦ من (GAPP)، يقتضي الافصاح علناً عن كيفية ادارة الصندوق وملكيته.

فكيف يقتضي ان يكون نظام التوظيف ؟ وكيف يتم الافصاح والتدقيق وضمن عملية الشفافية والنزاهة ؟ وكيف تتم عملية السحب والايداع في الصندوق ؟

ب-نظام التوظيف:

ينبغي تزويد الصندوق السيادي بموظفين محترفين ومتمرسين لتولي مهام الاستثمار من أجل تحقيق اهدافه المالية، والواقع أنّ لبنان غني برأسماله البشري، وخبرات أصحاب الكفاءات من المغتربين اللبنانيين الذي يشغلون مناصب قيادية في القطاع المالي ، الاقليمي والدولية ، تكفل حاجته بالمتخصصين من ذوي الخبرة في الحقل المالي، كما ان القطاع المصرفي يعد مصدراً مهماً لتوظيف اخصائيي اكفاء.

ويتوجب أن تكون معايير التوظيف وتقييم الاداء واضحة وشفافة ومبنية على الكفاءة والجدارة دون التدخلات السياسية والمذهبية والطائفية. وينشأ لهذه الجهة تهديد يتمثل بتاريخ طويل من التعيينات التي تعتمد على المحاصصة والطائفية والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، هل ستكون التوظيفات في الصندوق السيادي معتمدة على الكفائة وخالية من المحسوبيات والطائفية.

ج-الافصاح، التدقيق والشفافية :

الهاجس الثاني في الحالة اللبنانيّة يتعلّق بمستوى الشفافيّة، الذي ستشهده مداولات وقرارات الصندوق السيادي. وهي نقطة مقلقة بالنظر إلى مستوى التعتيم الذي شهدته كل المداولات التي

سبقت المراسيم النفطيّة. بالإضافة إلى ذلك، لا يستطيع المراقب توقّع مستوى الشفافيّة الذي سيمارسه مجلس إدارة الصندوق (يقوم مجلس ادارة مستقل معين من قبل مجلس الوزراء بادارة الصندوق تطبيقًا للمادة ٣ من إقتراح قانون الصندوق السيادي اللبناني المقدم من النائب ياسين جابر) تحديداً في إدارته لهذا الصندوق.

وفق نتائج احصاء لصندوق النقد الدولي، يمثّل صندوق النروج السيادي نموذجاً يمكن التعلّم منه في مجال الشفافيّة، خصوصاً لجهة اعتماده أعلى معايير الإفصاح المالي الممكنة. فمثلاً، تنشر وزارة المال بشكل دوري تقارير مفصّلة تحدد إستراتيجيّة الصندوق الاستثماريّة ونتائجها، كما تحدّد الضوابط الأخلاقيّة التي ترعى نشاطه. أمّا المصرف المركزي النروجي فينشر في تقارير فصليّة معلومات عن إدارة الاستثمارات والنتائج الماليّة، بالإضافة إلى معلومات عن التوظيفات التي يقوم بها الصندوق.

لا تنتهي الشفافيّة عند هذا الحد، بل ينشر الصندوق كذلك معلومات عن قرارات التصويت التي قام بها في الجمعيّات العموميّة للشركات التي يملك أسهماً فيها. وينشر تقارير محدّدة عن كل مجموعة أنشطة في كل قطاع على حدة، لتسهيل تقصي المعلومات عند الجمهور. وتخضع أنشطة الصندوق لمتابعة المجلس النيابي الذي يحافظ على دوره الرقابي، ويمثّل الشعب في مساءلة الصندوق في شأن الأنشطة التي قام بها بشكل علني.

أخيراً، تخضع كل الأنشطة للائحة معايير أخلاقيّة مبنيّة على مبادئ أرستها وزارة المال في النروج بوضوح. فمثلاً، يحافظ الصندوق على ملكيّة استثمارات حصراً في الشركات التي تحترم حقوق الإنسان والممارسات التجاريّة المسؤولة. ويبتعد عن الاستثمارات المضرّة بالبيئة وتلك التي تنطوي على ممارسات غير مشروعة.

وفيما يتعلق بالشفافية أيضًا، يجب أن يُعهد التدقيق في حسابات الصندوق وإدارته إلى شركة تدقيق عالمية تضع تقريرًا سنويًا بين أيدي مجلس الإدارة ولكن أيضًا بيد الشعب اللبناني وذلك لضمان شفافية مُطلقة في إدارة هذا الصندوق .

وفي هذا السياق برز في الفترة الاخيرة إقتراح قانون جديدة تقدم به النائب ياسين جابر لإنشاء مديرية عامة للأصول البترولية في وزارة المال، سيكون لهذه المديرية دور تفويض استثمار اموال الصندوق السيادي والتنسيق في شأنه، بالاضافة إلى ضمان تحصيل الحكومة لأموالها من خلال تدقيق حسابات الشركات المكلفة ضريبياً وفقاً لقانون الاحكام الضريبية المتعلقة بالانشطة البترولية، والقيام بالتحاليل المالية والاقتصادية لضمان حسن تطبيق قواعد السحب من الصندوق. إنشاء هذه المديرية يأتي إستكمالاً وأساساً لحسن سير أعمال الصندوق السيادي بعد إنشائه. ويعتبر جابر أن هذه المديرية ستكون الادارة الرسمية التي يمكن من خلالها للحكومة، عبر وزارة المال، مراقبة أداء ونشاط الصندوق السيادي.

ويتحدث الخبير الاقتصادي البروفسير جاسم عجاقة عن أنّه يجب أن تتم مواكبة الصندوق السيادي المنوي إنشائه بطريقة شفافة عالية، ومن أجل الاستثمار في الصندوق السيادي علينا الالتزام بمعايير كبيرة من الشفافية، وعلى الدولة أن تنظر الى الثروة البترولية بمنظور آخر غير البيع، بل كفرصة عمر لتحفيز الإقتصاد، ويبقى البترول في لبنان من المواد الأحفرية بمعنى انه قد يختفي بعد فترة ويجب الاهتمام بالموضوع قبل نضوب البترول بعد فترة معينة. [١٤٦]

القواعد الأساسية لبناء صندوق سيادي تبدأ من أهدافه التي تختلف وفق طبيعة نظام البلد وحاجاته وتطلّعاته. فالصندوق لدولة متحضّرة مثل النروج (لديها فائض في الموازنة من خارج موارد البترول منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية)، تختلف عن حاجات تشيلي التي تتّكل على الأموال التي يدرّها استخراج النحاس لتمويل نظامها الاجتماعي من خلال الصندوق السيادي.

في البلاد الغنية جداً بالموارد الطبيعية مع عديد سكاني قليل وتتّكل على هذه الموارد لتعتاش كأبو ظبي والكويت، فان فائض الواردات يُستعمل لتنويع الاقتصاد وتخفيف اتّكاله على البترول، في مقابل تطلّعات مختلفة لبلاد بحاجة إلى هذه الأموال في الموازنة مثل المكسيك، أو بلاد فقيرة مثل بعض البلاد الأفريقية التي بحاجة إلى استثمار مباشر للأموال من دون تأخير في البنى التحتية والأمان الاجتماعي.

---

[١٤٦] ريما زهار، استخراج النفط في لبنان نعمة أم نقمة عليه؟، موقع إيلاف الإلكتروني، ٧ آذار ٢٠١٨.

يجب مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والاجراءات المذكورة في البنود الواردة اعلاه."تعد الشفافية والاصدار المنتظم للتقارير مبدآن أساسيان للتخفيف من خطر التسلط (raiding) على أموال الصندوق، أو تحصيل المنفعة الشخصية (rent–seeking) .

وتقضي الحوكمة اعتماد تسلسل اداري واضح لرفع التقارير والمساءلات ومبادىء توجيهية واضحة للإستثمار وقد يكون ربط اتعاب الموظفين بمقارنة لأدائهم قد يساعد على اجتناب المنفعة الشخصية ويعزز الشفافية .

كما ينبغي أن تمر التدفقات النقدية عبر الحساب الموحد للخزينة بهدف تعزيز الشفافية وتسهيل ادارة السيولة.

ومن سمات هيكل سليم للحوكمة اخضاع الصندوق السيادي للتدقيق الداخلي والخارجي ، فالتقارير الداخلية المرفوعة إلى الحكومة العامة والمتعلقة بأهداف الصندوق وأنشطته، ومحفظته موجوداته وعوائده هي مكونات مهم من مكونات الحوكمة الجيدة.

فالافصاح الشفاف هو من متطلبات مبادىء GAPP المادة ١٨,٣ والتقارير العامة الخارجية عن ممتلكات الصندوق السيادي واهدافه وحسن ادائه يعزز كثيراً حوافز الادارة القويمة لموجوداته لذا فان نظام الافصاح الشفاف هو اساسي في السياق اللبناني من اجل بتشجيع دعم الجمهور الواسع لهذا الصندوق.

يتضمن إقتراح القانون الذي تقدم به النائب ياسين جابر إخضاع الصندوق للرقابة من جهاز الدولة المعني، كما من وزير المال الذي هو بدوره مسؤول مع إدارة الصندوق أمام مجلس الوزراء ومجلس النواب، فيخضع الصندوق لرقابة ديوان المحاسبة المؤخّرة، حيث يقوم الأخير بالتأكّد من صحة وقانونية تنفيذ المهمّات من قبل وزير المال ومجلس الإدارة ويقدّم تقريراً بذلك إلى مجلس النواب.

يتضمن إقتراح القانون إخضاع الصندوق لمدقق خارجي يعينه وزير المالية لمراقبة حسابات الصندوق، ويقدّم المراقب تقريره إلى مجلس الإدارة الذي بدوره يرفعه مرفقاً بتقريره السنوي الى وزير

المال. ثمّ يرفع وزير المال التقريرين مع تقرير منه يتضمّن طريقة تنفيذ تفويض الاستثمار إلى مجلسي الوزراء والنواب للمساءلة.

لضمان الشفافية، يجب أن توضع كلّ التقارير وكلّ تفاصيل حجم الأموال وكيفية استثمارها على الموقع الإلكتروني للصندوق.

يعتبر بعض المحللين أنّ الصندوق السيادي يجب أن يكون تحت وصاية الدولة اللبنانية كمالك لهذا الصندوق ولكن إدارته تعود إلى مجّلس إدارة مُكوّن من عشرة أشخاص، ٥ منهم من القطاع العام و٥ أشخاص من القطاع الخاص. وأننا نرى أنّه وفقًا لإقتراح القانون فإنّ وجود وزير المال ووزير الإقتصاد وحاكم مصرف لبنان في مجلس الإدارة سيعتبر مسًا بإستقلالية الصندوق وخرقًا فاضحًا لمبادئ سانتياغو. أما القطاع الخاص فيتمثّل بأشخاص يُمثّلون المصارف وعددهم إثنين ومُمثل عن الهيئات الإقتصادية ومُمثّل عن النقابات العُمّالية وخبير إستثماري مشهود له بالكفاءة.[١٤٧]

هذا المجلس له دور توجيهي من ناحية أن يضع قيودا على نوع الإستثمارات وتنويعها الجغرافي وعملات الأصول... ويُعهد بإدراة الصندوق إلى مصارف إستثمارية عالمية يتمّ إختيارها من بين المصارف ذات خبرة مؤكّدة.

من الثابت في خلاصة الأمر أنّ إدارة صندوق سيادي ليست بالأمر السهل، إذ تتطلّب مهارات في مجال الإدارة المالية والتخطيط لمواكبة التغييرات الإقتصادية والإجتماعية والمالية التي يفرضها إمتلاك صندوق سيادي، وهذا يزيد حكماً من نوعية الإدارة العامّة.

عام ٢٠١٥، أطلقت منظمة الشفافية الدولية دراسة حول قطاع البترول في لبنان بعنوان: الشفافية والمحاسبة في قطاع البترول اللبناني الناشئ (Transparency and accountability in Lebanon’s emerging petroleum sector). وتضمنت هذه الدراسة توصيف لواقع لبنان

[١٤٧] البروفيسير جاسم عجاقة، مُقاربة علمية للصندوق السيادي، مرجع سبق ذكره.

السياسي والاداري. وانتهت الدراسة بعرض عدد من التوصيات تفيد قطاع البترول في لبنان لا سيما الشفافية.

أهم هذه التوصيات كانت حول إقرار قوانين من شأنها أن تشكل منظومة الشفافية في لبنان ومنها قانون حق الوصول إلى المعلومات وقانون دعم الشفافية في قطاع البترول.

بالفعل، خلال عامي ٢٠١٧-٢٠١٨، أقرّ مجلس النواب اللبناني هذه القوانين التي تهدف إلى تحقيق المزيد من الشفافية في لبنان عامةً وفي قطاع البترول خاصةً: قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (١), قانون دعم الشفافية في قطاع البترول (٢), الإلتزام بمبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية (٣).

١- قانون الحق في الوصول إلى المعلومات

قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وهو القانون رقم ٢٨ الصادر في ٢٠١٧/٠٢/١٠ ويهدف هذا القانون إلى تعزيز الشفافية من خلال نشر وتقديم معلومات الوزارات والادارات العامة إلى المواطن من خلال نشر حكمي للتقارير السنوية أو من خلال تقديم طلب معلومات. يُجبِر القانون جميع الهيئات الحكومية والمؤسسات العامة والمؤسسات التي تؤدي وظائف عامة – المشار إليها مجتمعة بـ "الإدارات" – على نشر الوثائق القانونية والتنظيمية والمالية المهمة. كما يمنح المواطنين الحق بتقديم طلب إلى هذه الإدارات للحصول على معلومات، بما يشمل قرارات وإحصاءات وعقود، وبالحصول على رد منها خلال ١٥ يوما. بالمبدأ، ينص القانون على أن جميع البيانات يجب أن تكون متاحة، باستثناء تلك المتعلقة بالأمن القومي والعلاقات الخارجية، والبيانات الشخصية، والأسرار التجارية. يُعطي هذا القانون لكلّ شخص طبيعيّ أو معنويّ الحقّ في الوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والاطّلاع عليها دون الإساءة في حقِّ استعمالها.وأرسى هذا القانون وللمرة الأولى في لبنان قاعدة النشر الحُكمي على المواقع الإلكترونية للإدارة للقرارات والتعليمات والتعاميم والمذكرات التي تتضمّن تفسيراً للقوانين والأنظمة.

لكن ما يدعي للقلق هو أنّ السلطات اللبنانية لم تلتزم إلى حد كبير بقانون الحق بالوصول إلى المعلومات، ولم تُنشِئ الحكومة الهيئة المعنية بالإشراف على تطبيق القانون بعد ثلاث سنوات

تقريبا من إقراره. [١٤٨] وموخرًا، رفضت الأمانة العامة لمجلس الوزراء (القرار رقم ٨٦٩/ص الصادر في ٢٨ حزيران ٢٠١٩) طلباً تقدمت به جمعيتان للحصول على معلومات حول ملف الكهرباء، استناداً إلى قانون حق الوصول إلى المعلومات، بحجة عدم صدور المراسيم التطبيقية للقانون. تذرّعت الحكومة بتقصيرها في أداء واجبها كي «تُفتي» بعدم جواز تطبيق القانون، في ما يعد بمثابة «تعميم» على بقية الإدارات للامتناع عن تطبيقه. القرار كان أشبه بـ «مطالعة قانونية» مُقتضبة، إستعرض فيه المدير العام لرئاسة مجلس الوزراء القاضي محمود مكية «مُلاحظات» (مرتبطة بالمهل وقبول الطلبات والرسوم المتوجبة للاستحصال على نسخ من المستندات الموجودة لدى الإدارة وغيرها)، وخلُص إلى عدم إمكانية تطبيق القانون «في ظلّ غياب صدور المرسوم التطبيقي له (...) وقبل تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد». والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو التالي: «كيف تُلام أي إدارة على مخالفة قانون حق الوصول إلى المعلومات، إذا كانت الأمانة العامة لمجلس الوزراء أفتت بعدم جواز تطبيقه؟[١٤٩]

لكن مجلس شورى الدولة أصدر بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٣ قرارين إعدادييْن بتكريس حقّ المواطنين باللجوء إليه في قضايا الوصول للمعلومات معتبرًا أنّ قرار الإدارة رفض طلب الوصول إلى المعلومات، قابلا للطعن مباشرة أمام مجلس شورى الدولة، استنادا إلى مبدأ الحق في التقاضي، رغم أنّ قانون "حق الوصول إلى المعلومات" يسمح بالطعن بقرارات الإدارة أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي لم تنشأ بعد. إنطلاقا مما تقدم، أمكن المجلس الردّ على الدفوع بعدم صلاحيته للنظر في رفض الاستجابة لطلبات المعلومات، بما أسهم فعليا في دحض حجج عدد من الإدارات، ومنها الأمانة العامة لمجلس الوزراء، في اعتبار القانون غير نافذ بحجة عدم إنشاء الهيئة، وتاليا في إعطاء زخم جديد لتطبيق القانون. وقد اعتبر المجلس أنّ منح الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد صلاحية النظر في الإعتراض على قرار عدم الاستجابة لطلب المعلومات لا يشكل حائلا دون توليه النظر فيه، طالما أن "حقّ التّقاضي" يحول دون إقفال باب اللجوء إلى القاضي المختص. فإعطاء الحق في الإعتراض أمام هيئات أخرى غير قضائية غير القضاء المختص لا يمكن أن

---

[١٤٨] ٧٤% من الإدارات العامة الرسمية غير معنية بتطبيق قانون حق الوصول الى المعلومات الذي أُقرّ في شباط العام الماضي. هذه هي أبرز خلاصة توصّلت إليها دراسة أعدّتها جمعية «مبادرة غربال»، بتمويل من «المؤسسة الأوروبية من أجل الديمقراطية»، حول تطبيق الدولة اللبنانية لأحكام قانون حق الوصول الى المعلومات (٢٠١٧/٢٨).

[١٤٩] هديل فرفور، حق الوصول الى المعلومات: ٧٤% من الإدارات العامة لا تُطبّق القانون!، جريدة الأخبار، ٢٠ أيلول ٢٠١٨.

يؤدّي، حسب المجلس، إلى إقفال باب اللجوء الى هذا القضاء، وبالتالي فإنه يبقى لصاحب العلاقة الخيار في مراجعة الهيئة أو القضاء المختص. وقد رأى المجلس أن هذا الأمر ينطبق من باب أولى إذا لم تكن الهيئة قد أنشئت بعد، حيث لا يكون لصاحب العلاقة في هذه الحالة غير خيار اللجوء إلى القضاء. وقد دعم المجلس توجهه بحجة مستمدة من نص قانون الحق بالوصول إلى المعلومات وتحديدا من المادة ١٩ منه والتي منحت إمكانية اللجوء إلى الهيئة الوطنية المستقلة، من دون اعتبار المرور فيها مرحلة واجبة السلوك، والمادة ١٢ التي وضعت امكانية اللجوء إلى المجلس في حال حصول رفض ضمني بطلب معلومات حول قرارات إدارية غير تنظيمية. فضلا عن ذلك، اعتبر المجلس أن التذرّع بأن عدم صدور قانون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد يؤدي إلى غياب أيّ مرجعية للإعتراض مردود بدوره عملا بالقاعدة التي تفيد بوجوب الإستمرار في تطبيق القانون القديم (بما لا يتعارض مع القانون الجديد) في حالة إستحالة تطبيق القانون الجديد. ومن هذه الوجهة، شكل قرارا المجلس موقفاً رائداً منه لدحض مبرّرات الإدارة للتملّص من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وثنيها عن الاستمرار في رفض هذه الطلبات من دون مبرر مشروع، ولتحفيز المواطنين على المضي في المطالبة بالحصول على المعلومات ذات الطابع العام وتمكينهم من أداء دور أساسي في الكشف عن الفساد.[١٥٠]

٢- قانون دعم الشفافية في قطاع البترول

أمّا القانون الثاني الذي جرى إقراره فهو قانون دعم الشفافية في قطاع البترول وهو القانون رقم ٨٤ الصادر في ٢٠١٨/١٠/١٠، يهدف هذا القانون إلى حماية قطاع البترول من الفساد وقد ألزم من خلاله كل من الحكومة ووزارة الطاقة والمياه ووزارة المالية والشركات العاملة في قطاع على نشر العديد من المعلومات منها ملكية الانتفاع والعقود والقوانين والدراسات التي تقرّ والمراسيم. بالاضافة إلى تحديد فئات يمنع عليهم العمل والاستثمار في القطاع لمدة محددة.

أرسى القانون مبادئ الشفافية على كافة مراحل سلسلة الإمداد، من مراحل التشغيل الأولى حتى التطوير (التأهيل المُسبق للشركات- منح الحقوق البترولية- أنشطة الاستكشاف والإنتاج) وصولاً إلى مرحلة الوقف الدائم للتشغيل وإدارة الموارد البترولية والتوظيف والاستخدام. وقد حدّد القانون

---

[١٥٠] نزار صاغية، لارا مدّاح، الوصول للمعلومات مضمون قضائياً: شورى الدولة يكرّس علوية حق التقاضي، المفكرة القانونية، ٣٠ آذار ٢٠٢٠.

المعلومات التي يجب على كل من مجلس الوزراء ووزارة الطاقة والمياه ووزارة المالية وهيئة إدارة قطاع البترول والشركات الإفصاح عنها و/أو نشرها، والمتعلقة بالأنشطة البترولية، في كل من هذه المراحل.[١٥١]

كما وضع القانون على عاتق كل من وزير الطاقة والمياه وهيئة إدارة قطاع البترول وضع تقارير دورية ترسل "كل أربعة أشهر مباشرةً إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء حول سير أعمال قطاع البترول، على أن تشمل هذه التقارير النفقات الإجتماعية التي صرفتها الشركات والجهات المنتفعة منها" (المادة ١٦). كما وضع على عاتق الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وضع تقرير سنوي يتناول خصوصاً صعوبة الوصول إلى المعلومات وتقارير خاصة (المادة ١٩). [١٥٢]

وقد شكّل موجبا النشر والإفصاح بموجب هذا القانون، الركيزتان الأساسيتان لمراقبة ملاءمة وصدقيّة ونوعيّة المعلومات العائدة للأنشطة البترولية خلال جميع مراحل هذه الأنشطة ابتداءً من مرحلة تأهيل الشركات للاشتراك في دورات التراخيص إلى مرحلة الوقف الدائم للتشغيل أي عند انتهاء هذه الأنشطة.[١٥٣]

وفيما يتعلق بموجبا النشر والإفصاح والمهل، فإنه يتوجب على الجهات المعنية موجب النشر الفصلي للمعلومات المتعلّقة بالأنشطة البترولية و/أو الإفصاح عنها، في الحالات المحدّدة وفق أحكام هذا القانون. وعلى الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة موجب نشر المعلومات المتعلقة بالأنشطة البترولية و/أو الإفصاح عنها خلال مهلة شهرين من تاريخ حصول الواقعة، على أن يتم الإفصاح عن أي تعديلات طاولت هذه المعلومات خلال مهلة شهرين من تاريخ إنجاز هذه التعديلات. يُستثنى من موجب الإفصاح المعلومات المصنفة سرية.

وفيما يتعلق بالصندوق السيادي نصّت المادة ١٢ من القانون المذكور على أنّه :

"على مجلس الوزراء ووزارة المالية والجهة المناط بها ادارة الصندوق السيادي الافصاح عن:

---

(١٥١) ميريام مهنا، ملاحظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، المفكرة القانونية، العدد ٥٩، نيسان ٢٠١٩.

(١٥٢) ميريام مهنا، ملاحظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، مرجع سابق.

(١٥٣) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .

- عائدات الانشطة البترولية التي يتم تسجيلها في الصندوق السيادي.
- العائدات المسحوبة من الصندوق السيادي، في الحالات المسموح بها وفقاً لقانون الصندوق السيادي، والمبالغ المخصصة للاستثمار المسحوبة من الصندوق مع تحديد وجهة الاستثمار.
- قواعد استثمار الاموال المودعة في الصندوق السيادي والعائدات السنوية لهذا الاستثمار.

يجب مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والاجراءات المذكورة في البنود الواردة اعلاه."

ومن أهم مبادئ الشفافية التي أدخلها القانون، الآتية: [١٥٤]

- منع تضارب المصالح بين الأشخاص النافذين سياسياً والمستثمرين في القطاع،
- خلق إطار عام للإفصاح عن المعلومات ولكن يحتاج تفعيل هذا الإطار إلى مراسيم تطبيقية،
- إقرار "ملكية المنفعةbeneficial ownership "، أي الإفصاح عن هوية المالكين الحقيقيين للشركات ليس فقط على الشركات حاملة التراخيص (كما تنص عليه المادة ٩ من القانون) بل أيضاً على الشركات الحاصلة على عقود الخدمات/المتعاقدة الثانوية أي الـ) subcontractors. (المادة ١٠ الفقرة٧)
- وضع موجب على جميع الجهات المعنية بالإفصاح عن هوية المستخدَمين في قطاع البترول وعن نسبة العمالة الوطنية ونسبة عمالة الأجانب المقيمين ونشرها. إذ أنه وبحسب القوانين المرعية يقتضي ألا تتخطى نسبة العمالة الأجنبية في القطاع ٢٠٪. كما على الشركات اتباع اجراءات شفافة في التوظيف تضمن تكافؤ الفرص والتنوع. واللافت أنه تم بالفعل مؤخراً التجاوب مع ما يوجبه القانون لجهة الإعلان عن مراكز العمل المطلوب ملؤها لدى أصحاب الحقوق على المواقع الإلكترونية ومنها الموقع الإلكتروني لهيئة إدارة قطاع البترول.

---

[١٥٤] ميريام مهنا، ملاحظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، مرجع سبق ذكره.

وقد أرسى النص مبدأ الشفافية في ما يخص "النفقات الاجتماعية" التي يعرّفها كـ" الأموال التي تنفقها الشركات (...) من خلال ما يعرف بالمسؤولية الاجتماعية للشركات Corporate Social Responsibility، على سبيل المثال لا الحصر لتحسين وضع البيئة والمجتمعات المحلية ولتشجيع نمو المجتمع وتطوره ولتفادي الممارسات التي تضر بالصالح العام ولتفعيل التنمية المستدامة". فأوجبت المادة ١٤ من القانون ألا تُحصر قيمة هذه النفقات بجهة واحدة منتفعة. ولا شكّ في أن في ذلك إجراء يسهم في مكافحة الزبائنية في القطاع، فلا يتحوّل الأمر إلى نفقات سياسية، أي يقوم السياسيون باستغلال الشركات لتمويل هذه البلدية أو تلك. (١٥٥)

ومن أبرز ما حقّقه القانون أيضاً، منح حق الإدعاء لجمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول أمام المراجع القضائية المختصة. وهي من المرات النادرة التي يكرّس فيها قانون لبناني هذا المبدأ.

يأخذ النشر والإفصاح عن الاتّفاقيّات والعقود التي تُبرمها الدولة ومشاريع الإدارات العامة والبيانات الماليّة العائدة لهذه الوزارات والإدارات حيّزاً كبيراً في القوانين والمراسيم المتعلّقة بها. ويقتضي على الجهات المعنية بموجب الأحكام التي تتضمّنها هذه القوانين نشر العقود والمستندات والإفصاح عن المعلومات المتعلّقة بالقطاعات التي تُديرها كما تسمح هذه القوانين للعموم بحق طلب المعلومات التي يختارون الاطّلاع عليها في حال لم تكن مصنّفة سرّيّة.(١٥٦)

يُعتبر قانون دعم الشفافية في قطاع البترول من القوانين الفريدة من نوعها في الصناعة البترولية، من حيث صدور قانون خاص يدعم الشفافية في قطاع البترول ويشمل سلسلة القيمة ابتداءً من الاستكشاف وحتى وقف الدائم للتشغيل. كما يتضمن القانون أحكامًا تتعلق بمكافحة الفساد ومنع المسؤولين في الدولة من رأس الهرم حتى القاعدة من الجمع بين المنصب الرسمي والاستثمار في القطاع.(١٥٧)

٣- الإلتزام بمبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة

---

(١٥٥) ميريام مهنا، ملاحظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، مرجع سبق ذكره.
(١٥٦) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .
(١٥٧) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .

إضافة إلى ذلك شهد العام ٢٠١٧ إلتزام لبنان بمبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة "Extractive Industries Transparency Initiative" (EITI).

ومبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة هي عبارة عن معيارٍ عالميّ يشجّع على الحوكمة الرشيدة في قطاع الصناعة الاستخراجيّة، تنفّذه أكثر من خمسين دولةٍ حول العالم، ما يتطلّب كشف المعلومات عن سلسلة القيمة المرتبطة بالصناعة الاستخراجيّة، يديره مجلسٌ عالميٌّ يضمّ حكومات وشركات ومجتمع مدني.(١٥٨)

وبما أنّ هذه المبادرة تخضع لإدارة الحكومة، تعترف الحكومة اللبنانيّة بهذا النموذج كأداةٍ لإضفاء صفة رسميّة على التمثيل والمشاركة الشاملة من جانب مختلف أصحاب المصالح في قطاع البترول، ولاستكمال الإطار التشريعي القائم، ما يعزز الشفافيّة من خلال قنوات متنوّعة إلى جانب شروط كشف المعلومات.

على أي بلد ينوي تنفيذ مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة أن ينفّذ عدداً من الخطوات قبل طلب العضويّة في المبادرة. ترتبط هذه الخطوات بالتزام الحكومة **(٣.١)**، والتزام الشركات **(٣,٢)**، والتزام المجتمع المدني **(٣.٣)**، وإنشاء مجموعة أصحاب المصالح المتعدّدين **(٣.٤)**، والاتّفاق على خطة عمل لمبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة **(٣.٥)**. (١٥٩)

المتطلّب ٣.١: على الحكومة أن تصدر بياناً عامّاً قاطعاً يعبّر عن نيّتها تنفيذ مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة، وتعيين مسؤول كبير يقوم بإدارة تنفيذ هذه المبادرة، وأن تكون مشاركة بشكلٍ كاملٍ وناشطٍ وفعّالٍ في عمليّة المبادرة، وتضمن أنّ كبار الموظّفين الحكوميّين ممثّلين في مجموعة أصحاب المصالح المتعدّدين

المتطلّب ٣.٢: على الشركات أن تشارك بشكلٍ كاملٍ وناشطٍ وفعّالٍ في عمليّة المبادرة، ويجب توفير بيئة ممكّنة لمشاركة الشركات، وعلى الحكومة أن تضمن عدم وجود أيّة عراقيل تعيق مشاركة الشركات في عمليّة المبادرة.

---

(١٥٨) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .

(١٥٩) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .

المتطلّب ٣.٣: على المجتمع المدني أن يشارك بشكلٍ كاملٍ وناشطٍ وفعّالٍ في عمليّة المبادرة، ويجب توفير بيئة ممكّنة لمشاركة المجتمع المدني، وعلى أًصحاب المصالح أن يتمكّنوا من المشاركة بدرجة كبيرة في عمليّة المبادرة.

المتطلّب ٣.٤: على الحكومة أن تعمل مع المجتمع المدني والشركات وعليها أن تعيّن مجموعة أصحاب مصالح متعدّدين للإشراف على مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة.

المتطلّب ٣.٥: على مجموعة أصحاب المصالح المتعدّدين، بالتشاور مع أصحاب المصالح الأساسيّين في المبادرة، أن توافق على خطّة عمل تُحدَّد تكاليفها بالكامل وتضمّ أهدافاً قابلة للقياس مع جدولٍ زمنيٍّ خاص للتنفيذ، مع نشر خطّة العمل هذه.

في ٢٥ كانون الثاني ٢٠١٧، إجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهوريّة العماد ميشال عون، وقطع التزاماً قاطعاً لدعم الشفافيّة. وقد أصدرت الحكومة بياناً عامّاً لا لبس فيه لإعلان نيّتها الانضمام إلى مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة. وقد تمّ تعيين وزير الطاقة والمياه مسؤولاً (champion) عن هذه المبادرة، أمّا هيئة إدارة قطاع البترول فقد تمّ تعريفها على أنّها "أمانة سرّ وطنيّة" تدير عمليّة تنفيذ المبادرة. [١٦٠]

ومؤخّراً، خلال انعقاد المؤتمر الدولي للمبادرة في باريس في حزيران ٢٠١٩، كرّرت الهيئة – بإسم الحكومة اللبنانيّة – التزامها الوطنيّ بالانضمام إلى مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة، فيما كانت تعمل بالتعاون مع أصحاب المصالح لتسهيل عمليّة الانتخاب في منظّمات المجتمع المدني.

اليوم، يبقى ترشيح لبنان للعضويّة في مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة معلّقاً ومشروطاً بإجراء عمليّة الانتخاب الفرديّ في المجتمع المدني بهدف اختيار الممثّلين عنهم في مجموعة أصحاب المصالح المتعدّدين في المبادرة.

إنّ كشف المعلومات منهجيّاً من خلال الأنظمة الحكوميّة هو في صميم المبادرة. فالإطار التشريعي اللبناني، عبر قوانينه ومراسيمه التطبيقيّة واتّفاقيّات الاستكشاف والإنتاج، يضع الكشف المنهجيّ

---

[١٦٠] هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .

للمعلومات في صميم إدارة قطاع البترول. وبالنتيجة، إنّ الشروط التي تحدّدها المبادرة للكشف المنهجيّ عن المعلومات، وتحصيل الإيرادات، والتدقيق، ورفع التقارير، وتضارب المصالح، وملكيّة الانتفاع، هي أصلاً ملزمة قانوناً على طول سلسلة القيمة في الأنشطة البتروليّة. (١٦١)

ثمّة نموذج آخر يحدّد سوابق في هذا الإطار ويظهر التزام لبنان بالشفافيّة، هو القرار الصادر عن وزير الطاقة والمياه في آذار ٢٠١٨، بعد مرور فترةٍ وجيزة على توقيع اتّفاقيّتَيْ الاستكشاف والإنتاج، إذ يقضي هذا القرار بنشر العقود الموقّعة. هذه العقود منشورة على الموقع الإلكتروني للهيئة. تمّ تعديل معيار مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستكشافيّة في حزيران ٢٠١٩ ليشمل بند نشر العروض كشرط لكلّ الدول الأعضاء في المبادرة. (١٦٢)

ملكيّة الانتفاع – أشخاص من لحمٍ ودم يتولّون إدارة الشركات الحاصلة على تراخيص أو الشركات المشغّلة في صناعة الاستخراج – وهي مسألة أخرى حسّاسة في المبادرة يحرز فيها لبنان تقدّماً كبيراً. ابتداءً من العام ٢٠٢٠، على كافة الدول الأعضاء في المبادرة أن تشترط الكشف عن المالكين المنتفعين لكلّ الشركات الحاصلة (أو طالبة الحصول) على رخصة نفط أو غاز أو تنقيب أو الشركات المتعاقدة في بلدها. يملك لبنان مشروع مرسوم لمعالجة هذه المسألة. ملكيّة الانتفاع في قطاع النفط والغاز في لبنان ينظّمه مرسوم تسجيل ورهن ونقل الحقوق البتروليّة الذي لم يصادَق عليه بعد. في هذا الصدد، يعرّف المرسوم ملكيّة الانتفاع، ويضمّ أحكاماً خاصّة بالسجلّ البتروليّ سيُنشر للعموم على الموقع الإلكتروني للهيئة، يعرض تفاصيل معلومات السجلّ البترولي ويسلّط الضوء على التدابير التي يتعيّن اتّخاذها في حال حدوث انتهاك أو خرق لهذا المرسوم، وغيرها. (١٦٣)

يشكل إنضمام لبنان إلى مبادرة الشفافيّة في الصناعات الاستخراجيّة دعما لتعزيز الثقة في قطاع البترول على الساحة الدولية. الا ان لبنان لم ينضم الى هذه المبادرة لغاية اليوم اذ لم يتم تشكيل مجلس أصحاب المصلحة الذي يشكل شرطا اساسيا للانضمام. يتوقف تشكيل هذا المجلس اليوم على اتمام الانتخابات لممثلي المجتمع المدني اذ لا خلاف على تعيين ممثلي الحكومة والشركات.

---

(١٦١) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .
(١٦٢) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .
(١٦٣) هيئة إدارة قطاع البترول، الشفافية والمساءلة، الموقع الإلكتروني:www.lpa.gov.lb .

وتشترط المبادرة ان يتألف المجلس من ممثلين عن الدولة اللبنانية وعن الشركات البترولية بالتعيين وعن المجتمع المدني بالانتخاب.

وعلى مجلس أصحاب المصلحة بعد تشكيله أن يقوم بالمهام التالية لتتم قبول عضوية الدولة في المبادرة:

- وضع خطة عمل تتضمن مدة زمنية لتطبيقها وموازنة.
- ارسال الخطة إلى سكريتاريا المبادرة في أوسلو ودرس الملف وأثر القبول تصبح الدولة "مرشحة عضوية"
- وضع مجلس أصحاب المصلحة تقريراً ونشره للعلن
- دراسة التقرير من جديد من قبل السكريتاريا وعلى أثره تقبل الدولة عضواً في المبادرة أو لا.

ينتظر لبنان اليوم استكمال تشكيل "مجلس أصحاب المصلحة" للإنضمام الى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. لكن لا يزال اجراء الانتخابات لممثلي المجتمع المدني عالقا لغاية اليوم بسبب انقسامات حادة يشهدها التحالف اللبناني للحوكمة الرشيدة في الصناعات الاستخراجية الذي كان يفترض عليه اجراء هذه الانتخابات، والذي تم تشكيله من جمعيات تعمل في قطاع الحوكمة وتعزيز الشفافية بهدف تحسين فعالية مشاركة المجتمع المدني في القطاع لاسيما تمثيل المجتمع المدني في مجلس اصحاب المصلحة ومشاركته في تطبيق مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية. (١٦٤)

د-قواعد الايداع والسحب :

إنّ مقتضيات النجاح للصندوق السيادي تتوجبه تحديداً واضحاً لقواعد تراكم الأصول فيه، ولوقواعد سحب الاموال منه .

وبالنسبة إلى لبنان، فإنّ اعتماد صندوقه السيادي لقواعد صارمة للتراكم والسحب هي بمثابة الشرط الحاسم لحسن ادائه (وخاصة أنه في حداثة عهده) وتقتضي المقاربة المبنية على القواعد بتحويل

---

(١٦٤) لبنان لم ينضم بعد الى مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI)، مهارات نيوز، ٢٠ آب ٢٠١٩، متوافر على الموقع الإلكتروني: www.maharat-news.com.

قسم من عائدات الموارد الى الموازنة العامة ، مثلاً ، عندما يتخطى سعره الموارد عتبة معينة لكن المجال يجب ان يفسح لحيز من التقدير / الانتساب بالنسبة الى الصندوق.

كما يستدل من التجارب العالمية، وبالإستناد إلى ضعف المؤسسات في لبنان وسوء الحوكمة أن يجعل موضوعي الشفافية والمساءلة في صلب تصميم صندوق سيادي .

فبإمكان الرقابة الجيدة التي تشمل تقارير الأداء، والتدقيق الخارجي، ومعايير واضحة للإفصاح عن المعلومات، أن تشجع اداء أفضل، وأن تكافح الفساد، وأن تعزز ثقة الجمهور في ادارة عائدات الموارد البترولية، وتزيد من تأييده لهذا الصندوق.

ثانيًا: هيكلية الصندوق السيادي في لبنان

بالإضافة إلى مخاوف الشفافيّة والمحاسبة والضوابط، ثمّة سؤال أساسي مرتبط بكل تلك المخاوف عن هيكليّة الصندوق وآليّات اتّخاذه القرار داخليّاً. فعمليّاً، سيقوم الصندوق باتخاذ عدد كبير من القرارات التي ستترتّب عليها نتائج ماليّة ونقديّة مهمة، والحؤول دون استفادة كثير من الأطراف من هذه القرارات يحتاج إلى هيكليّة تضمن الابتعاد عن تضارب المصالح. ولا شك في أن تاريخ لبنان في هذا المجال لا يطمئن، إذ إنّ قرارات أكثر وضوحاً وأقل تعقيداً تتعلّق بحصّة لبنان من البترول لم تراع المصلحة العامّة لخدمة مصالح تجاريّة، وذلك من قبل مؤسّسات دستوريّة تعمل تحت الرقابة الإعلاميّة اليوميّة. فكيف إذا كنّا نتحدّث عن أدوات ماليّة تعمل على مستوى سوق دولية شديد التعقيد في متغيّراتها ومصالحها وكذلك آليّات عملها؟

وتجدر الإشارة إلى أنّ في لبنان لا يوجد حتّى الآن قانون متعلق بتضارب المصلح، وفي هذا الإطار تقدم بعض النواب بإقتراح قانون تضارب المصالح.[١٦٥]

المُشكلة الأساسية التي تواجه هذا الصندوق تتمثّل بهيكلية هذا الصندوق وإدارته التي (ومن دون أدّنى شكّ) سيتصارع عليها الأفرقاء السياسيون بشكل متصاعد مع بدء ظهور التأكيدات عن مُحتوى الآبار التي سيتمّ إكتشافها. والمخاوف الأساسية المطروحة (من وجهة نظر الإقتصاد اللبناني) هو أن تعمدّ السلطة السياسية إلى إنشاء صندوق سيادي «مُشوّه» و«مُفرغ» من مضمونه

---

١٦٥ () إقتراح القانون المقدم من النائب حسن فضل لله والنائب ياسين جابر.

مما سيؤدّي إلى خسائر إقتصادية كبيرة. ففي لبنان يدور الصراع حاليًا بين الأفرقاء السياسيين يرغب كل منهما في وضع الصندوق السيادي المزمع إنشائه تحت إدارته وإشرافه، بحيث سيكون عنوان المرحلة المقبلة «حرب الصناديق السيادية».(١٦٦) اذ من المعروف انّ هناك جدلاً قائماً منذ سنوات حول الجهة التي من حقها أن تتولى الاشراف على إدارة الثروة الناتجة من البترول بشكل عام وعلى الصندوق السيادي بشكل خاص. ففي حين يوجد رأي أول يركّز على دور وزارة المال ووزير المالية في الاشراف على العائدات البترولية. وهذا الرأي تدعمه كتلة «التنمية والتحرير» بدليل اقتراح القانون الذي تقدّم به النائب ياسين جابر لإنشاء «صندوق سيادي» الذي تشير المادة الرابعة منه على إرتباط الصندوق السيادي المزمع إنشائه مباشرة بوزيرالمالية الذي يمارس سلطة الوصاية عليه، ومن ثم اقتراح إنشاء مديرية خاصة للعائدات البترولية تابعة لوزارة المال، ترتفع أصوات مطالبة بوضع الصندوق تحت اشراف رئيس الجمهورية، بحيث أنّ «التيار الوطني الحر» بقيادة رئيسه النائب جبران باسيل يدعم اقتراح وضع صندوق البترول تحت وصاية رئيس الجمهورية. ومن هذا المنطلق، تقدم تكتل لبنان القوي باقتراح قانون آخر لإنشاء صندوق سيادي للنفط يختلف في تفاصيله عن إقتراح كتلة «التنمية والتحرير»،(١٦٧) بحيث أنّه ينّص على وضع الصندوق السيادي تحت إدارة وإشراف رئيس الجمهورية. كما يوجد رأي ثالث يدعو إلى منح الوصاية والاشراف إلى مجلس الوزراء مجتمعًا. إضافة إلى ذلك فلقد تقدم الحزب التقدمي

---

(١٦٦) أنجيلا بشارة ، النفط... وحرب الصناديق السيادية، جريدة الجمهورية، ١٣ تشرين الأول ٢٠١٧.

١٦٧() ان الوجه الاكبر للاختلاف بين اقتراح النائب ياسين جابر والنائب سيزار ابي خليل هو موقع وانشاء الصندوق السيادي، اذ في اقتراح قانون كتلة التنمية والتحرير، الصندوق السيادي هو مؤسسة عامة ذات طابع خاص ومرتبط بوزارة المالية. (المادة ٤). أما في اقتراح قانون النائب سيزار ابي خليل، الصندوق السيادي هو حساب مصرفي في البنك المركزي. (المادة ٣). كما تختلف ادارة هذا الصندوق ففي اقتراح ابي خليل يوجب القانون انشاء "مجلس الصندوق السيادي" فيما يوجب اقتراح جابر انشاء مجلس ادارة وتختلف آلية التعيين بين المجلسين، كما يتضمن اقتراح ابي خليل تعيين مفوضية الحكومة لدى الصندوق السيادي في رئاسة الجمهورية. أما في اقتراح قانون كتلة التنمية والتحرير، تنشأ مديرية الأصول البترولية في وزارة المالية. من حيث الاهداف فقد تضمن اقتراح جابر صراحة سد الدين العام كهدف اساسي فضلا عن الادخار فيما ورد تأمين استقرار الاقتصاد اللبناني بشكل عام في اقتراح ابي خليل الى جانب الاستثمار في اصول مالية خارجية وادارة رشيدة. اما لناحية الرقابة الادارية للصندوق فتكون وزارة المالية هي سلطة الوصاية في اقتراح جابر فيما وزير المال عضو في مجلس الادارة في اقتراح ابي خليل، وتنشأ مديرية للأصول البترولية في وزارة المالية في الاقتراح الاول فيما تنشأ وحدة مختصة في وزارة المال في الثاني. فيما لا تختلف كثيرا آليات التدقيق والشفافية بين الاقتراحين لناحية رقابة ديوان المحاسبة ونشر التقارير السنوية مع اشارة اقتراح ابي خليل لمراعاة قانوني الوصول الى المعلومات ودعم الشفافية في قطاع البترول.

الإشتراكي بإقتراح قانون حول الصندوق السيادي ووفقًا لهذا الإقتراح يرتبط الصندوق المزمع إنشائه بوزارة المالية.

يعتبر البعض أنّ الصندوق السيادي اللبناني المزمع إنشائه وفقًا لإقتراح القانون المقدم من النائب جابر سيكون مستقلّ في إدارته وقراراته لفصله عن التجاذبات السياسية والسياسات المالية والنقدية للدولة، ولكن تحت رقابة وتوجيهات مجلسَي الوزراء والنواب. وزير المال هو وزير الوصاية كما هي الحال عالمياً من دون استثناء، وليس لديه سلطة التوظيف أو أخذ القرارات الإدارية. يقوم وزير المال بدور صلة الوصل، فهو يسلّم تفويض الاستثمار، والذي هو وثيقة استراتيجية تحضر سنوياً من مديرية الأصول البترولية التي يجب إنشاؤها، إلى مجلس إدارة الصندوق بعد موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب عليه، ويسلّم وزير المال التقارير السنوية والمالية لأداء الصندوق إلى مجلس الوزراء ومجلس النواب للموافقة عليها. (١٦٨)

وفقًا للمادة ٦ من إقتراح القانون هذا يعيّن مجلس الوزراء أعضاء مجلس الإدارة الثمانية، وهم جميعاً مستقلّون ومن أصحاب الاختصاصات المالية والاقتصادية. ثمّ يُعيّن مجلس الإدارة لجاناً من أصحاب الاختصاصات لمعاونته في التوظيف ورسم الاستراتيجيات والخطط والرقابة على الطاقم الإداري وعلى التقيّد باستراتيجية الدولة الاقتصادية والمالية والاستثمارية. تفاصيل التقارير وتفويض الاستثمار وعمل مجلس الإدارة واللجان تُفصّل في المراسيم التطبيقية للقانون.

في العودة إلى النموذج النروجي، يتكامل الهيكل الإداري الداخلي مع النموذج الرقابي المفروض على الصندوق. فيدير الصندوق مجلس إدارة يدير عمليّاته، تحت إشراف مجلس تنفيذي يقوم بتحديد مهمات وحدود صلاحيّات مجلس الإدارة ويضع المبادئ المحدّدة لكيفيّة إدارة المخاطر. أمّا مجمل هذه العمليّات، فهي خاضعة وبشكل دقيق لمراقبة مجلس رقابة ينتخبه البرلمان، ويتولّى التدقيق والمصادقة على الميزانيّات والتأكّد من مطابقة الأنشطة للقوانين والأنظمة. ويملك الصندوق مجلساً استشارياً خاصاً لتطوير مستوى استثمارات الصندوق. أما في لبنان ففضلاً عن إدارة

---

(١٦٨) طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، جريدة الأخبار، مرجع سبق ذكره.

الصندوق السيادي من قبل مجلس ادارة معين من قبل مجلس الوزراء فإنه يرتبط بوزير المالية التي يمارس سلطة الوصاية على هذا الصندوق (وفقًا للمادة ٤ من إقتراح قانون الصندوق السيادي اللبناني). إضافة إلى ذلك ووفقًا للمادة نفسها فإنّ الصندوق لا يخضع لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، لكن يخضع فقط لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة. وقد أثبت هذا النوع من الرقابة ضعفه في كثير من المؤسسات.

وفيما يتعلق بتعيين مجلس ادارة الصندوق السيادي من قبل مجلس الوزراء تبرز مشكلة كبيرة يعاني منها لبنان وهي تتعلق بمدى تعيين أصحاب الكفاءات، فمن المعلوم أنّ التعيينات في لبنان تخضع لإعتبارات طائفية ومذهبية، وفضلاً عن المحاصصة الطائفية والمذهبية هناك محاصصة سياسية بحيث تتقاسم الأطراف السياسية النافذة في البلاد الوظائف الادارية، وبدل أن يصل إلى هذه المناصب أصحاب الكفاءة يتم تعيين المحظوظين من الحزبيين والأنصار في المراكز القيادية، الأمر الذي يؤدي إلى عدم حصول المؤهلين من غير المدعومين على الفرصة التي تتيح لهم اظهار مواهبهم وتحقيق طموحاتهم وخدمة الدولة. إنطلاقًا من ذلك ومن أجل وصول الأكفأ إلى مجلس إدارة الصندوق السيادي يجب اعتماد آلية للتعيينات تحرر الوظيفة من الارتهان السياسي وتبعد الادارة عن التبعية السياسية. ويقتضي في هذا الصدد تطبيق الآلية التي أعدتّها وزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية وبالتحديد الوزير محمد فنيش المعروفة ب"آلية فنيش" التي تم اقرارها في مجلس الوزراء في العام ٢٠١٠ والتي أثبتت نجاحها، وهي تقضي برفع ٣ أسماء من الاشخاص المطروحين إلى مجلس الوزراء ويتم اليتوافق على إسم منهم وتشدد الآلية على حق الوزير بالاقتراح (إقتراح ٣ أسماء) وعلى حق مجلس الوزراء بالاختيار واعتماد الكفاءة. التجربة اللبنانية بموضوع التعيينات على مدى السنوات المتعاقبة لا يمكن وصفها بأنها ناجحة ومشجعة لجهة تطبيق معايير الكفاءة والاختصاص أو لجهة ممارسة هؤلاء لوظائفهم من حيث استقلاليتهم، لكن الآلية التي أقّرت في العام ٢٠١٠ في ظل دستور ما بعد الطائف الذي يعتبر أنّ الوزير هو رأس وزارته وأنّ السلطة التنفيذية هي في يد مجلس الوزراء مجتمعًا (المادة ١٧ من الدستور) وهذا يعتبر أفضل الممكن اليوم في اطار النظام السياسي القائم على الطائفية السياسية والتوزيع الطائفي والحصصي في التعيينات الادارية. فهذه الآلية تراعي مجموعة مبادئ لا تتعارض مع الدستور ومجلس الوزراء وتحترم أجهزة الرقابة وتراعي الكفاءة والجدارة في التعيين وتنسجم مع متطلبات الادارة.

الفرع الثاني: الضوابط على نسب توظيف الأموال

السؤال الذي يطرح عند تأسيس هذا الصندوق يجب أن يكون عن الضوابط على نسب توظيف أمواله، أي تحديداً سقف التوظيفات في كل فئة من الأصول الماليّة. على سبيل المثال، توظيف جزءٍ كبير من موجودات الصندوق في عمليّات شراء سندات الخزينة سيعني حكماً تسرّب العائدات البترولية إلى صناديق الخزينة مجدّداً، إنّما من بوّابة الإستدانة هذه المرّة. بالتالي، ستعود هذه العوائد إلى مزاريب الهدر وسوء الإدارة. وخاصة التحكم السياسي بقرار الصندوق ربطًا بالممارسات السابقة في لبنان لجهة المحاصصة في التعيينات والطائفية. هذا الأمر لن يؤدّي إلى نقيض أهداف الصندوق فحسب، بل كذلك إلى تضخيم حجم الدين من خلال إصدار سندات الدين السيادي التي ستحملها وتتداولها محفظة الصندوق السيادي. مع العلم أن توظيف مصرف لبنان لموجوداته المتأتّية من المصارف عبر الاحتفاظ بسندات الخزينة سياسة معتادة لدى المصرف، وشكّلت طريقة غير مباشرة شهيرة لتمويل الدين العام. وفي هذا السياق يوضح الأستاذ شربل نحاس أنّ استخراج البترول ليس انتاجًا بل تحويل ثروة طبيعية إلى صكوك مالية وبالتالي لا يصح اعتبار هذه المقايضة جزءا من الانتاج، فاستخراج البترول يجب أن لايدخل لا في في المالية العامة ولا في الاستثمارات التي تدخل ضمن انتاج الدولة، فاذا استخرجت الدولة بقيمة ٢٠ مليار واستثمرت بقيمة ٢٠ مليون يجب أن لا تدخل أرباح هذه الاستثمارات ضمن المالية العامة كي لا تؤثر على التوازن الاقتصادي. وبإختصار الثروة البترولية تسمح، بحسب عجاقة، بدعم الإقتصاد والمالية العامّة والليرة اللبنانية، لكن على عكس ما يحاول البعض الترويج له، فإن استخدام الثروة البترولية لسدّ الدين العام هو عملية حرق لهذه الثروة نظراً إلى أن إطفاء الدين العام، يجب أن يتمّ بالدرجة الأولى من خلال النمو الإقتصادي.

من الأمثلة على هذه الضوابط السقوف المحدّدة لصندوق النروج السيادي، وهو الصندوق الأكبر والأشهر في العالم بموجودات ناهزت ١٠٧٢.٨ مليار دولار في العام ٢٠١٩[١٦٩]، والمعروف بإدارة رشيدة يُضرب بها المثل في هذا المجال. ففي العام ١٩٩٨، تم تحديد نسبة ٤٠٪ من إجمالي توظيفات هذا الصندوق كحد أقصى للاستثمار في سوق الأسهم الدولي، ثم تم رفع هذا السقف إلى

---

[١٦٩] وفقًا لتصنيف مؤسسة (SWF Institute) المتخصصة في دراسة استثمارات الحكومات والصناديق السيادية.

٦٠٪ في العام ٢٠٠٩، بينما تم تحديد نسبة ٥٪ منه في العام ٢٠١٠ للتوظيف في السوق العقارية. أمّا ٣٥٪ الباقية من الموجودات فمخصّصة للاستثمارات ذات العائدات الثابتة (وهي تشمل السندات الحكوميّة وسندات الشركات وشهادات الإيداع وغيرها). لكن هذه ٣٥٪ ذات العائدات الثابتة محكومة بضوابط. فتتوزّع بين ٧٠٪ كسندات حكوميّة و٣٠٪ للقطاع الخاص. والنتيجة محفظة سندات حكوميّة لا تتخطّى ٢٤٪ من إجمالي موجودات الصندوق.

الفرع الثالث:استخدام عائدات الصناديق السيادية (تعجيل الانفاق أم تأجيل)

ما هو الاستخدام الامثل لموارد صندوق الثروة السيادي ؟ تزخر النظرية الاقتصادية بتوجيهات حول الاستخدام الأمثل لموارد صندوق الثروة السيادي، وبحسب collier و van der plorg و venables 2013، تقتضي فرضية الدخل الدائم أن ترصد موارد الصندوق السيادي عبر توزيع متناسق للثروة والاستهلاك على امتداد السنوات، لكن هذا الاقتراح الذي يبدو منصفاً في الظاهر قد لا يكون هو السياسة العامة المثلى لدولة ناحية، غنية بالموارد فينبغي تالياً تعزيز فرضية الدخل الدائم البسيطة، بنماذج اضافية، تدرج تحديات التنمية التي يواجهها البلد.(١٧٠)

وقد يؤدي ذلك إلى تسبيق أو تأجيل إستخدام أصول الصندوق السيادي في إطار زمني محدد، تبعاً لمرحلة تطور البلد المعني وقدرة مؤسساته وخصائصها.

وينظر إلى مقاربة التسبيق، أو تركيز انفاق الموارد في البداية (front – loading) بوصفها مناسبة سيمّا في البلدان النامية، لإخراج بناه التحتية من عنق الزجاجة. (١٧١)

ويؤكد كل من walkman–linn و Aturupan و Danninger و Gvenetadze و Hobdari و le Borgne 2004 على ضرورة التكبير في الانفاق في الحالات التالية :

- إعطاء البلد دفعة إقتصادية لإنطلاقة تنموية.

---

[١٧٠] اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي لبنان: توصيات أولية، السادسة، معهد باسل فليحان المالي ، ص ٨٦.

[١٧١] اريك لو بورينو، ابراهيم الجمالي، صندوق سيادي لبنان: توصيات أولية، السادسة، معهد باسل فليحان المالي ، ص ٨١.

- لإعتبارات الاقتصاد السياسي ، مثل تخفيف اللامساواة في الداخل .
- عندما تكون المحافظة على مبادىء العدل والمساواة بين الأجيال (تغليب الاستهلاك لصالح الجيل الحالي الافقر نسبياً) هدفاً مهماً.

وتنصح النظرية الاقتصادية بإعتماد مقاربة الانفاق المؤجل عندما يكون الانفاق العاجل من الصندوق السيادي back-loading مقيداً بالتالي:

- مقيدات على القدرات المتاحة.
- اعتبارات لها علاقة بالمرض الهولندي.
- اعتبارات الحوكمة والعدالة والمساواة بين الأجيال.
- متطلبات مستقبلية غير محددة (رواتب تقاعدية).

بجب أن تُصاغ قواعد السحب وفق حاجات البلد الاقتصادية والمالية، والأهم وفق تطلّعاته. هناك خمس طرق متبعة عالمياً لاستعمال الإيرادات الناتجة من الموارد الطبيعية لتعكس هذه الحاجات والتطلّعات، وهي: تحقيق الاستقرار في الموازنة، تخفيض الدين، خدمات اجتماعية، الاستثمار في البنية التحتية والادّخار. مهما كانت تطلّعات البلد وحاجاته، يجب أن تحترم قواعد السحب ثلاثة مبادئ اقتصادية لتفادي انقلاب النعمة إلى نقمة.

أولاً، يجب تفادي المرض الهولندي (Dutch Disease) –الذي يعاني لبنان أصلاً من عوارضه –بكل الوسائل، وهو مصطلح يستعمل لوصف دولة تعتمد على الموارد الطبيعية فيزدهر اقتصادها البترولي على حساب القطاعات الأخرى، ما ينجم عنه انخفاض الصادرات الأخرى ويجعلها رهينة لتقلّب الأسعار ويحدّ من القدرة على الازدهار المستدام.

ثانياً، التنبّه من السياسة المالية الدورية القصيرة الأجل(procyclical fiscal policy) ، نظراً إلى أن الإيرادات من الموارد الطبيعية هي عرضة للتقلّبات، فإن معظم الحكومات التي تعتمد على

الموارد الطبيعية ينبغي أن تتفادى الصرف المفرط عند ارتفاع أسعار البترول لأنّه يصبح من المستحيل الحفاظ على الخدمات والتقديمات نفسها عند انخفاض الأسعار. [١٧٢]

ثالثاً، التنبّه من دورات الازدهار والكساد على المدى الطويل(boom bust cycles) ، إذ إنّ البلدان الغنية بالموارد الطبيعية التي لا تدّخر أو لا تستثمر لمصلحة الأجيال القادمة، تختبر فترة ازدهار خلال تدفّق الواردات يليها ركود اقتصادي. **لذا صُمّمت قواعد السحب في إقتراح القانون المقدم من النائبين ياسين جابر وأنور الخليل وفق هذه المبادئ وتماشياً مع حاجات لبنان بالطريقة الآتية:** [١٧٣]

- فصل الواردات البترولية عن موازنة الحكومة، إذ إنّ اقتصاده لم يكن يوماً يعتمد عليها، وتحفيز الحكومة على الالتزام بموازنة مستقرّة مع فائض أوّلي غير نفطي يسيطر على ازدياد المديونية كشرط لاستعمال جزء من الواردات البترولية وفق معادلة واضحة .(debt sustainable primary surplus) هذه المعادلة لا تجمع فقط بين النفقات والدين، بل أيضاً تحصيل الواردات غير البترولية ونمو الناتج المحلي.
- إستعمال جزء صغير من عائدات الإستثمار من الواردات البترولية، عند استيفاء الشرط أعلاه، في مشاريع حيوية تنجم عنها قيمة اجتماعية عالية كالاستشفاء والتربية والزراعة والابتكار، مع خفض مضبوط للدين القديم، على أن تلحظ في موازنة السنة التي تليها لكي تكون جزءاً من استراتيجية متكاملة ماكرو اقتصادية للدولة.
- ادّخار الجزء الأكبر من الأموال واستعمال العائد فوق التضخّم فقط في مشاريع إنمائية، وذلك للحفاظ على القدرة الشرائية لرأس المال.

ترتبط الاستراتيجية الاستثمارية للصندوق السيادي بالسياسة الماكرو اقتصادية للدولة، من خلال تفويض الاستثمار الذي يُحدّد المبادئ والتوجيهات لاستثمارات الصندوق وفقاً لمعايير معيّنة لمخاطر الاستثمار وتوزيع الأصول المالية على الفئات الاستثمارية. وتفويض الاستثمار هو وثيقة

---

[١٧٢] طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، مرجع سبق ذكره.
[١٧٣] طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، مرجع سبق ذكره.

تُعدّها وزارة المال سنوياً، ويوافق عليه مجلسا النواب والوزراء كي يكون جزءاً من السياسة الاقتصادية العامة. ويسلّم وزير المال تفويض الاستثمار بعد الموافقة عليه إلى مجلس الإدارة لتنفيذه.

لا يجوز تضمين تفويض الاستثمار توجيهاً يطلب من خلاله وزير المال من الفريق الإداري الاستثمار في أصل معيّن أو في أي نشاط، يكون له أو لأي موظّفي الصندوق أو أقاربهم حتى الدرجة الرابعة منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة منه.

وفقًا للإقتراح المقدم من النائب ياسين جابر، يستثمر معظم الواردات البترولية في الخارج (٨٠٪) لتحييد سلامة الادّخارات عن المشاكل المحلّية ولتوزيع المخاطر، على أن يستثمر الجزء الأصغر محلياً في قطاعات مهمّة اقتصادياً، بما يعادل الاستثمار الأجنبي المباشر (Foreign Direct Investment)، ما يخلق وظائف ويخوّل الدولة الاستثمار في قطاعات مهمّة، ولكن غير مغرية للمستثمرين التقليديي،[١٧٤] على أنّ المخاطر المتعلقة بتسييس الإستثمارات المحلية وتوزيعها الطائفي والسياسي تؤدي إلى إلحاق ضرر كبير بهذه العائدات ومفهوم إدارتها الرشيدة.

لحماية الصندوق من سلوك المخاطرة، لا يمكن وفقًا للإقتراح المقدم من النائبين جابر والخليل الاستثمار في المشتقّات المالية باستثناء تلك التي ترتبط بطبيعة الحال بمحفظات الاستثمار المذكورة في تفويض الاستثمار، ولغرض التحوّط وليس لغرض المضاربة والرفع المالي.[١٧٥]

وفي هذا السياق يشدد الأستاذ شربل نحاس على أنه كي لا يتشوه الاقتصاد اللبناني يجب وضع حد لسقف الاستثمارات لان القدرة الاستيعابية محدودة فحتى لو تحوي خزينة الدولة ١٠٠ مليار دولار فإنّ قدرة اقتصادنا الاستيعابية تبقى مرتبطة بقدرتنا على الانتاج وعلى الاستثمار، أما كميات الانتاج فيجب ان تحددها العلاقات التعاقدية مع الشركات وذلك وفق دراسة لوضع السوق وقدرته الاستيعابية ووضع انتاج الغاز في العالم ويجب التفكير في كيفية استخدام هذه الثروة الظرفية في بناء حالة اجتماعية واقتصادية مستدامة.[١٧٦]

---

(١٧٤) طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، مرجع سبق ذكره.
(١٧٥) طلال فيصل سلمان، الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، مرجع سبق ذكره.
(١٧٦) المجلة القضائية، عدد ١١ تشرين ٢٠١٣.

الفرع الرابع: عدم جواز تبديل الديون الداخلية أو شراء مشتقاتها

يبقى الخطر الأسوأ هو التخلف عن السداد الحاصل في لبنان حاليًا، فتستخدم الدولة أموال هذا الصندوق لتغطية خدمة الدين. والأكثر سوءاً أن يكون هناك دور مؤثر للقطاع المصرفي في رسم سياسة الصندوق، فيلجأ، بالتعاون مع المصرف المركزي وضمن هندسة مالية جديدة، إلى شراء دين المصارف بطريقة غير مباشرة كما فعلت المصارف قبل إستحقاق ٩ آذار ٢٠٢٠ لليورو بوندز وتحويله إلى دين عام، وبالتالي تتبخر الآمال والأموال. وهنا تجدر الإشارة إلى وجوب صدور نص واضح يمنع المصارف من القيام بذلك ويجعل من هذا الفعل جرمًا جزائيًا معاقبًا عليه في قانون العقوبات اللبناني.

ربمّا يصعب إلى حد كبير اختصار الهواجس المتعلّقة بالصندوق السيادي، إذ إنّ إدارة الصناديق الاستثماريّة تحدّ كبير في أكثر البلدان تطوّراً في أنظمتها الماليّة، بالنظر إلى التعقيدات التي ترتبط بتوظيف هذا الحجم من الأموال العامّة في أسواق ماليّة معقّدة، من دون الوقوع في فخ المصالح الخاصّة. فكيف إذا كنّا نتحدّث عن بلد ذي تجارب سيئة في هذا المجال تحديداً وهل ستملك الدولة القدرة على استباق هذه الهواجس بوضع تشريع ينظم الصندوق ويضبط الاستثمار والشفافيّة والإدارة الرشيدة؟

كثيرةً هي الدراسات والتحليلات التي تناولت النقاط السابق ذكرها، ولكن لا يجري غالباً الأخذ في الحسبان حجم الصندوق وكمية التدفقات النقدية إليه وآليتها. فمثلاً، إن حجم الصناديق الاستثمارية (النرويج، أبوظبي، قطر، السعودية، روسيا...) في العالم ستتجاوز بحلول العقد المقبل ١٤ تريليون دولار (حجم صندوقي الطليعة النرويج وأبوظبي يوازيان ٢,٥ تريليون دولار). هذه المبالغ الهائلة قادرة على تحقيق الأهداف المنوط بها، مستفيدة من عوامل سابقة واتجاهات اقتصادية إيجابية عالمية (زيادة الطلب) وطفرة أسعار البترول ومن احتياطات نفطية هائلة (خلال فترة ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٨).

ولكنَّ هذه الظروف تغيرت بعد أزمة ٢٠٠٨، فنمو التجارة العالمية يوازي صفراً، وانغلاق اقتصاديات كبيرة كالولايات المتحدة والصين، ما أدى إلى ضعف الطلب العالمي على البترول، وظهور الغاز الصخري المنافس، والتوجه العالمي نحو المزيد من الاعتماد على الطاقة البديلة... هذه العوامل

الضاغطة أثرت بأداء الأسعار في بيئة هابطة، ومن المتوقع أن تستمر لعقود. هذا بالإضافة إلى أن الحجم المتوقع اكتشافه في لبنان لا يقارن بالاحتياطيات البترولية للدول السالفة الذكر. هذه العوامل تؤدي مع الوقت إلى خسارة عائد الندرة الذي يتيح استمرار ارتفاع الطلب وكذلك الأسعار، وبالتالي يجب أخذ ذلك في الحسبان عند التفكير في تكوين الصندوق السيادي. (١٧٧)

عند وضع استراتيجية استثمارية متعددة لأي صندوق استثماري، يجب عدم التفاؤل بتحقيق معدلات كبيرة من الأرباح، نظراً إلى الظروف المحيطة بالاستثمار العالمي الحالي. إذ إن صناديق التحوط العالمية المستثمرة في الأسهم والسندات لا تحقق المرجو منها كأرباح لعدة اعتبارات، منها ما يتعلق بالنسب السالبة للفوائد على سندات الخزينة السيادية العالمية، ما يضعف العائد الثابت خارج المخاطر، فضلاً عن رزوح الشركات المتعددة الجنسيات تحت ديون هائلة، ما يصعب عليها القيام بعمليات استثمارية جديد لزيادة أرباحها التشغيلية، ويؤدي إلى ضعف العائد على أسهم هذه الشركات. أما ما يتعلق بالاستثمار في أسهم الشركات المتوسطة والصغيرة الحجم، فهو مجدٍ لأنه يحقق أرباحاً كبيرة نظراً إلى النمو المفرط لهذا النوع من الشركات، ولا سيما في مجال التكنولوجيا، ولكن هذا الاستثمار سيعاني من مشاكل جمة، كالضعف في السيولة النقدية، وضعف القدرة الاستيعابية لهذه الشركات على امتصاص استثمارات كبيرة الحجم. لذلك، تبقى السوق المحلية فرصة استثمارية صافية متاحة أمام الصندوق لخلق منظومة اقتصادية جديدة ودعمها وتطويرها، فيحقق أرباحاً مضاعفة.

لا يُمكن توقع بدء تدفق عائدات إستخراج البترول في لبنان بغياب الصندوق السيادي وهذا الأمر غير مقبول. فتحويل مداخيل البترول إلى خزينة الدولة سيؤدّي حكماً إلى خسارة هذه الأموال مع المستوى الهائل من الهدر والفساد وغياب الخطط الإقتصادية للنهوض بالإقتصاد اللبناني.

إنَّ وضع رؤية استراتيجية علمية، مواكبة للخطوات التشريعية والإجرائية، خطوة في الطريق الصحيح لقيام صناعة بترولية ناجحة تضمن التوازن بين العائد المحصّل والاقتصاد العام والمحافظة على الحوافز المناسبة لجذب المستثمرين. من القضايا الهيكلية في الصناعة البترولية: منظومة الحوكمة،

---

(١٧٧) دانيال ملحم، صناعة النفط في لبنان * (١): تنازلات على حساب الدولة، جريدة الأخبار، ٩ أيلول ٢٠١٧.

المراسيم التطبيقية، القوانين والاتفاقيات، النظام الضريبي، الشركة الوطنية، الصندوق السيادي... وغيرها من القضايا المهمة، التي تُعَدّ ركيزة مستقبل هذه الصناعة، والتي لا بد من التطرق إليها بعناية علمية خشية من الهفوات والعفوية في التعاطي مع قطاع يعوَّل عليه للسنوات المقبلة. من هنا، وانسجاماً مع سياسة «المركز اللبناني للطاقة والابتكار» (LEIC)، كان لا بد من تسليط الضوء على القضايا المحورية في ملف الصناعة البترولية في لبنان، وذلك من خلال ورش عمل علمية، تقودها فرق من الباحثين والخبراء والمتخصصين في المجالات ذات الشأن العلمي، لوضع الملاحظات والاقتراحات ورسم السيناريوهات التفضيلية، على أن تستكمل لاحقاً بدراسات علمية معمقة واقتراحات تحسينية. الهدف هو تحليل الوضع القائم واقتراح توصيات ترتكز على دراسات ونتائج علمية بحتة، تُسهم في رسم السياسات، وتسهل اتخاذ القرارات الملائمة، بما يضمن الشفافية والمنافسة في ظروف محلية وإقليمية معقدة.

لكن وممّا لا شك فيه أنّ الخطر الأكبر الذي يواجه إستخراج البترول في لبنان هو أنّ الاقتصاد اللبناني يعاني أصلاً من عوارض المرض الهولندي، وذلك على إعتبار أنّ الإقتصاد اللبناني إرتكز في المرحلة السابقة على الريوع أي على الأموال القادمة من الخارج سواء تلك المتأتية من جذب الودائع بالإعتماد على إغراءات الفوائد المرتفعة والإستدانة التي إعتمدتها الحكومات اللبنانية المتعاقبة كما سبق أو تلك الناتجة عن أموال المغتربين كما سنبين فيما يلي. فإرتكاز الاقتصاد اللبناني على هذه الأموال أصاب لبنان بالمرض الهولندي، كل ذلك من دون أن يكون دولة نفطية.[١٧٨]

---

[211] هتاف دهام، نعمة النفط ونقمة السلطة والمرض الهولندي، لبنان ٢٤، ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٩.

الخاتمة

يعاني لبنان اليوم من أزمة مالية كبيرة تعصف به، وتضيق به الخيارات المتاحة للخروج من الأزمة في ظل أزمة كبيرة تعصف بالعالم من النواحي الإقتصادية والسياسية.

ومع ضيق الخيارات المتاحة بإستثناء ما يحكى أن يكون إكتشافًا للبترول في المياه اللبنانية، وفي ظل أفكار تقليدية وبعيدة عن الحوكمة الرشيدة لإدارة عائدات البترول ومع وجود بنية مترهلة للإدارة العامة ومؤشر مدركات فساد مرتفع، كل ذلك يمكن أن يؤدي إلى تبديد كل العائدات والوقوع في لعنة الموارد.

ويشار إلى أنّ لبنان عانى من تبعات لعنة الموارد من خلال نظامه الإقتصادي الريعي وقد تجلى ذلك من خلال نظام إقتصادي ومالي إعتمد على التدفقات المالية بالاستناد إلى جاذبية وإغراءات الفائدة المرتفعة والسرية المصرفية للمودعين الناتجة عن فوائض البترودولار لمودعين خارجيين وكذلك المغتربين.

إذ إن تجاوز لعنة الموارد يتطلب تعزيز مستوى المعرفة بطبيعة هذا المورد الطبيعي لكل من السياسيين والمواطنين بحيث يجري التعاطي معه كأصل (Asset) من الأصول التي لا ينبغي التفريط بها والتصرف بها، وعلى المستوى التشريعي من خلال منظومة متكاملة لحوكمة هذا المورد مع قانون عصري للصندوق السيادي معززًا بسلة تشريعية متينة تتعلق بالشفافية ومكافحة الفساد، من خلال إعادة إصلاح الإدارة على أسس ثابتة وعصرية بموارد بشرية كفوءة يسود فيها مبدأ سيادة القانون (Rule of Law).

على أن يكون واضحًا أنّ قدرة الشعب الإنتاجية من خلال نظام إقتصادي جديد يعتمد على الإنتاج لا الريع، هي من سيساعد لبنان على القيام من كبوته وسداد ديونه لا بالاعتماد على ثروة غير متجددة قد يؤدي إساءة إستعمالها إلى زيادة في مشاكل البلد الإقتصادية. بحيث يجب العمل على تغيير البنية الاقتصادية إلى أخرى إنتاجية من خلال التركيز أكثر على القطاعات الصناعية والزراعية، بعيدًا عن حلم «سنغافورة أو سويسرا الشرق الأوسط»؛ لبنان بلد عربي يعيش تناقضاته

الداخلية بشق النفس في بيئة معادية ووعرة، لا تسمح لها بالإبقاء على اقتصاد خدماتي محكوم بالدولار.

كل ما سبق هو وصف لما قد يحصل في لبنان في حال لم يقم بإصلاحات إقتصادية وإدارية قبل البدء بإستخراج البترول. ممّا لا شك فيه أنّ دولة القانون هي الشكل الإداري الوحيد القادر على جعل الثروة البترولية فرصة للمواطن. فالشفافية في ملف البترول تجعلّ منه شأنًا عامًا وبالتالي فإن الشعب الذي يمتلك المعلومات عن هذا الملف يُصبح مفتاح نجاح إستخراج البترول.

هذا الأمر يفرض وجود مؤسسات فعّالة تحترم حق ملكية الشعب. وبالتالي من الصعب تخيّل لبنان يدخل نادي الدولة المُنتجة للبترول بمؤسساته الحالية التي هي بأمسّ الحاجة إلى إصلاحات على جميع الأصعدة بدءًا من هيكلية الإدارة إلى عمل الموظفين مرورًا بإصلاحات إقتصادية تسمح بإستغلال مداخيل البترول في التنمية على أن يُعتمد قانون هوتلينغ والذي ينصّ على أن المدخول البترولي يجب ألا يُستهلك بل أن يتمّ إستثماره بالكامل لكي يكون النمو مُستدام.

في ختام هذا البحث وفي ظل الأوضاع الإقتصادية الكارثية التي يعاني منها لبنان يصبح التساؤل مشروعًا حول الحاجة إلى إنشاء صندوق أو صناديق سيادية أخرى يتم تمويلها من أنواع معينة من الرسوم، كل ذلك من أجل دعم الفئات الأكثر فقرًا ومساعدتها على الاستمرار في ظل الأوضاع الصعبة التي نمر بها؟

قائمة الملاحق

ملحق رقم ١ :إقتراح قانون الصندوق السيادي اللبناني (المقدم من النائب سيزار أبي خليل)

<u>**الفصل الاول**</u>

<u>أحكام عامة</u>

المادة الأولى: نطاق تطبيق القانون

يحدد هذا القانون نظام الصندوق السيادي اللبناني ونظام إدارته وقواعد الايداع والسحب ووجهة استثمار أمواله وتوظيف واستعمال العائدات إضافة الى هيكلية وحوكمة هذا الصندوق وطرق مراقبة حسن تطبيق هذا القانون، وذلك استناداً الى مبادىء وأسس واضحة وشفافة للتوظيف والإستثمار والاستعمال لصالح الأجيال الحالية والمقبلة.

المادة الثانية: التعريفات

الصندوق : الصندوق السيادي اللبناني المنشأ بموجب هذا القانون.

الوزارة: وزارة المالية.

المجلس: مجلس الصندوق السيادي المنشأ بموجب هذا القانون.

المصرف: المصرف المركزي أو مصرف لبنان المنشأ بموجب المرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١٩٦٣/٨/١.

تفويض الإستثمار : التفويض الممنوح للمصرف من قبل المجلس الذي يتضمن المبادىء والتوجيهات الواجب اعتمادها من قبل المصرف لإدارة اموال الصندوق واستثمارها.

عائدات الصندوق: جميع عائدات الدولة من الأنشطة البترولية وفق ما هو منصوص عليه في هذا القانون، والعائدات الأخرى المحدّدة بموجب المادة السادسة من هذا القانون.

الإستثمارات الخارجية: الإستثمارات التي يقوم بها الصندوق خارج نطاق الدولة اللبنانية.

إستراتيجية الإستثمار: الإستراتيجية التي يضعها المجلس من أجل تحديد آلية إستثمار عائدات الصندوق السيادي.

مفوض الحكومة: مفوض الحكومة لدى الصندوق السيادي.

الوحدة المختصة في الوزارة: الوحدة المسؤولة في وزارة المالية عن متابعة أعمال الصندوق السيادي والتي تعاون المجلس.

الوحدة المختصة في المصرف: الوحدة المسؤولة في المصرف المركزي عن إدارة الصندوق السيادي وتنفيذ استراتيجية الإستثمار.

الفصل الثاني

<u>إنشاء الصندوق السيادي اللبناني</u>

المادة الثالثة: إنشاء الصندوق

ينشأ بموجب هذا القانون الصندوق السيادي اللبناني كحساب مصرفي في المصرف المركزي ويكون ملكاً للدولة اللبنانية.

المادة الرابعة: أهداف الصندوق

يخصص الصندوق من أجل إدارة عائدات الدولة من الأنشطة البترولية واستثمارها بطريقة شفافة ورشيدة وفقًا للأهداف التالية:

١- تأمين استقرار الإقتصاد اللبناني بمواجهة تقلبات أسعار النفط والغاز العالمية.

2 – إدارة أصول وخصوم الصندوق بطريقة حذرة ورشيدة.

3- إستثمار عائدات الصندوق في أصول مالية خارجية لمصلحة الأجيال الحالية والمقبلة.

المادة الخامسة: حظر استعمال الصندوق

يحظر إستعمال الصندوق السيادي اللبناني:

١- كضمانة للإستدانة أو لأي إلتزام آخر.

٢- لتأمين قروض للدولة ولإدارات الدولة وللمؤسسات العامة أو أي مؤسسة أو شركة أو فرد.

المادة السادسة: عائدات الصندوق

١- تتكون عائدات الصندوق من جميع واردات الدولة من الأنشطة البترولية والتي تتضمن ما يلي:

أ- عائدات ترخيص البيانات الناتجة عن المسوحات االجيوفيزياية وترخيص أي بيانات تتعلق بالأنشطة البترولية أو عينات ناجمة عن تنفيذ الأنشطة البترولية.

ب- رسم سحب الطلب المسدد من قبل شركة النفط والغاز من أجل الإشتراك في دورات التراخيص.

ج- رسم المنطقة المنصوص عليه في القانون ٢٠١٠/١٣٢ (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية).

د- الإتاوة المحصّلة من قبل الدولة.

هـ- حصة الدولة من بترول الربح.

و- ضريبة الدخل المتوجبة على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون ٢٠١٧/٥٧ (الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية.(

٢- كما تتكون عائدات الصندوق من:

أ- عائدات الإستثمار.

ب- مبالغ التأمين والغرامات المفروضة بموجب القانون ٢٠١٨/٨٤ (قانون دعم الشفافية في قطاع البترول) عند الإدعاء من قبل جمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول.

ج- أي عائدات أخرى ناتجة عن مشاركة الدولة في الأنشطة البترولية.

د - أي من العائدات المذكورة أعلاه المحصلة من قبل الشركة الوطنية.

٣-تودع جميع العائدات المذكورة في الفقرتين /١/ و/٢/ من هذه المادة في الصندوق، على أن تحدد آلية إيداع هذه العائدات بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح المجلس المنشأ بموجب هذا القانون.

4-خلافاً لأي نص آخر، يُعفى الصندوق من الموجبات الضريبية وتُعفى عائداته ومعاملاته من الضرائب والرسوم كافة المتوجبة بموجب القوانين اللبنانية المرعية الإجراء.

١- تستفيد الاستثمارات الخارجية للصندوق من إعفاءات ضريبية مع البلدان الموقع معها إتفاقيات لتلافي الإزدواج الضريبي.

المادة السابعة: قواعد السحب

١- لا يمكن سحب أي مبلغ من الصندوق للإنفاق المباشر، ولا يمكن الإنفاق من خارج الموازنة.

٢- تُودع كافة العائدات البترولية في الصندوق وتُستخدم لتأمين استقرار الإقتصاد اللبناني بمواجهة تقلبات أسعار النفط والغاز العالمية ضمن استثمارات قصيرة الأجل.

٣- عندما تبلغ عائدات الصندوق ما نسبته ٣ الى ٥ % من الناتج المحلي الإجمالي تُحوَّل وجهة استثمار هذه العائدات للإستثمار على المدى الطويل لصالح الأجيال المقبلة.

٤- اعتباراً من السنة التالية للسنة التي تم خلالها تحقيق عائدات مالية على الإستثمار، يمكن تحويل نسبة مئوية من هذه العائدات الى الموازنة العامة التي تتولى عملية الإنفاق بحسب الأصول القانونية المعتمدة. لا يجوز أن تتجاوز هذه النسبة ٩٠٪ من نسبة العائدات المالية المحققة في السنة السابقة لسنة التحويل.

٥-يجب أن تكون جميع إستثمارات الصندوق خارج لبنان.

الفصل الثالث

<u>حوكمة الصندوق السيادي</u>

المادة الثامنة: مجلس الصندوق السيادي

١- ينشأ بموجب هذا القانون مجلس يُدعى" مجلس الصندوق السيادي"، ويتألف من:

رئيس الجمهورية- مشرفاً على أعمال المجلس.

رئيس الحكومة – رئيساً تنفيذياً للمجلس.

وزير المال – عضوًا.

وزير الطاقة والمياه – عضوًا.

وزير الإقتصاد – عضوًا.

حاكم مصرف لبنان- عضوًا.

مدير عام القصر الجمهوري – عضوًا لا يتمتع بحق التصويت.

أمين عام مجلس الوزراء – عضوًا لا يتمتع بحق التصويت.

2–يترأس رئيس الجمهورية جلسات المجلس حين يحضر ولا يشارك في التصويت على المقررات بالمواضيع المدرجة على جدول أعمال موضوع من رئيس المجلس بالتوافق مع رئيس الجمهورية.

3–يتولى هذا المجلس المهام التالية:

أ– الإشراف على إدارة الصندوق.

ب– مراقبة تحويل العائدات البترولية الى الصندوق.

ج– تفويض المصرف إدارة عمليات الصندوق واستثمار عائداته من خلال إتفاقية توقع بين المجلس والمصرف.

د– إعداد استراتيجية استثمار الصندوق السيادي المتوجب تنفيذها من قبل المصرف.

ه– مراجعة أداء المصرف في ما يتعلق بإدارته وبإستثماراته للصندوق.

و– إقتراح النسبة المئوية من عائدات الإستثمار التي ستحوّل الى الموازنة العامة.

4–في حال تغيّب الرئيس عن حضور إجتماع المجلس يترأس الجلسة الوزير العضو في المجلس الذي يتمتع بأقدمية في العمل الوزراي.

5–يكون حضور عضوين يتمتعان بحق التصويت على الأقل ضروريًا من أجل انعقاد الجلسة، وتتخذ القرارات بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين الذين يتمتعون بحق التصويت.

6–تتخذ القرارات بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين الذين يتمتعون بحق التصويت، وفي حال تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

٧– تُحدّد تعويضات أعضاء المجلس بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء على أن تدفع هذه التعويضات من موازنة وزارة المالية. لا يخضع هذا التعويض لأحكام المادة ٢٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢(نظام الموظفين.(

المادة التاسعة: الوحدة المختصة في وزارة المالية

تنشأ في وزارة المالية – مديرية المالية العامة وحدة مختصة تتولى متابعة أعمال الصندوق السيادي وتعاون المجلس في تأدية مهامه، على أن تُحدد هيكلية هذه الوحدة ومهامها في مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح المجلس.

المادة العاشرة:معاونة المجلس

يعاون المجلس في نطاق الصلاحيات المناطة به بموجب هذا القانون، هيئة إدارة قطاع البترول المنشأة بموجب القانون ٢٠١٠/١٣٢، والوحدة المختصة في الوزارة المنشأة بموجب هذا القانون.

المادة الحادية عشر: المصرف

1–يكون المصرف مسؤولاً عن العمليات اليومية لإدارة الصندوق السيادي بموجب التفويض الممنوح له من قبل المجلس مع الأخذ بعين الإعتبار ما يلي:

أ– قواعد الإستثمار المستخدمة من قبل المصرف في حالات مشابهة.

ب– مبادىء الحوكمة السليمة لإدارة الصندوق وفقاً للمعايير الدولية المعتمدة.

ج– المحافظة على إستقرار العملة الوطنية وفقاً للسياسات النقدية الموضوعة لهذه الغاية.

2–تنشأ بموجب هذا القانون في المصرف وحدة مختصة للقيام بالمهام المتعلقة بإدارة الصندوق على أن تُحتسب رواتب الموظفين العاملين فيها ضمن موازنة المصرف، ويُحدد النظام الداخلي لهذه الوحدة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على إقتراح المجلس.

3– يتخذ المصرف قرارات الإستثمار وفقاً لإستراتيجية الإستثمار، على أن يعود في سبيل ذلك الى المجلس عند الحاجة.

4- تخضع جميع حسابات الصندوق، الوثائق وأي مستندات أخرى متعلقة بإدارة واستثمار الصندوق لتدقيق داخلي دوري من قبل المصرف وفقاً لمعايير عالمية.

5- يستثمر المصرف عائدات الصندوق بإسمه الخاص على أن تكون جميع الإستثمارات خارج لبنان.

الفصل الرابع

صلاحيات رئيس الجمهورية

المادة الثانية عشر: مفوضية الحكومة لدى الصندوق السيادي

١- تنشأ في رئاسة الجمهورية " مفوضية الحكومة لدى الصندوق السيادي."

٢- يدير هذه المصلحة موظف برتبة مدير عام يحمل لقب "مفوض الحكومة لدى الصندوق السيادي."

٣-يتولى مفوض الحكومة:

أ- السهر على تطبيق هذا القانون.

ب- مراقبة الصندوق، ويساعده في هذا الجزء من مهمته موظف من مصلحته ينتمي الى الفئة الثالثة على الأقل من ملاك المديرية العامة لرئاسة الجمهورية.

ج- تبلغ فوراً الى المفوض قرارات المجلس وقرارات المصرف المركزي وله خلال خمسة أيام عمل من تبلّغه القرار أن يطلب خطيًّا من المجلس أو من المصرف تعليق كل قرار يراه مخالفاً للقانون وللأنظمة وفي حال عدم امتثال المجلس أو المصرف لطلب المفوّض يرفع موضوع الطلب الى رئيس الجمهورية الذي يبت الموضوع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع الطلب الى مقام رئاسة الجمهورية.

د- يُعتبر موضوع الإستثمار المرفوع الى مقام رئاسة الجمهورية معلّقًا حُكمًا من تاريخ رفعه من قبل المفوض، وفي حال عدم بته من قبل رئيس الجمهورية خلال المهلة المحددة في البند /ج/ من الفقرة /٣/ من هذا القانون يمكن وضع القرار موضع التنفيذ من قبل المجلس أو المصرف.

هـ- يقوم المفوض بإبلاغ المجلس بشخص رئيسه أو المصرف بالقرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقًا لأحكام هذه المادة.

و- للمفوض ومساعده المشار إليه في الفقرة /٢/ من هذه المادة حق الاطلاع على جميع سجلات الوحدة المختصة في المصرف المركزي والمجلس وليس لهما ان يتدخلا في تسيير أعمال المصرف المركزي او تسيير أعمال المجلس، على أن يلتزما سرّية ما يطلعا عليه تجاه الغير.

ز- يُطلع المفوض رئيس الجمهورية والمجلس دورياً على أعمال الرقابة التي يجريها، كما يطلع رئيس الجمهورية بعد إقفال كل سنة على المهمة التي قام بها خلال السنة المنصرمة بموجب تقرير يرسل نسخة عنه الى المجلس.

ح- يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الدولة لشؤون رئاسة الجمهورية تنظيم مفوضية الحكومة على الصندوق السيادي وسير أعمالها وملاكاتها. يكون التعويض الخاص الذي يمنح لمفوض الحكومة وحده على عاتق رئاسة الجمهورية ولا يخضع هذا التعويض للمادة ٢٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ (نظام الموظفين)

<u>الفصل الخامس</u>

<u>إستثمار الصندوق</u>

المادة الثالثة عشر: وضع إستراتيجيات الإستثمار

١-يُحدِّد تفويض الإستثمار المبادىء والتوجيهات العامة لإستثمار عائدات الصندوق ويقوم المجلس بتحضير تفويض الإستثمار الذي يجب أن يتضمن التعليمات العامة للإستثمار، المبادىء التوجيهية، وإستراتيجيات الإستثمار على مدى الثلاث سنوات المقبلة على ان يقوم المجلس بمراجعته كل ثلاث سنوات او متى وجد ذلك ضرورياً بناءً على رأي الوحدة المختصة في الوزارة.

٢- يقوم المجلس فور نفاذ هذا القانون بإعداد تفويض الإستثمار على النحو المنصوص عليه في الفقرة /١/ من هذه المادة ويعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه وإصداره بموجب مرسوم.

٣- تتبع الآلية المحددة في الفقرة /٢/ من هذه المادة عند قيام المجلس بمراجعة تفويض الإستثمار خلال المهلة المنصوص عليها في الفقرة /١/ من هذه المادة.

المادة الرابعة عشر: المبادىء العامة للإستثمار

١- تتمتع استثمارات الصندوق عبر المصرف بحصانة سيادية.

٢-يتوجب استثمار عائدات الصندوق بطرق متنوعة وفقًا لما يلي:

أ- بهدف تحقيق أعلى عائد مالي.

ب- بطريقة رشيدة.

ج- عدم تعريض الإستثمار للمخاطر.

د- لا يمكن إستخدام عائدات الصندوق لتملك، بطريقة مباشرة او غير مباشرة، أكثر من ٣٪ من حقوق التصويت في مؤسسة او شركة او أي كيان آخر.

٣- لا يمكن استثمار عائدات الصندوق في:

أ- أوراق مالية صادرة عن مؤسسة لبنانية.

ب- عقارات موجودة في لبنان، شركات عقارية لبنانية، صناديق عقارية أو أي أشكال مشابهة غرضها الإستثمار في لبنان.

ج- سندات دين مكفولة بواسطة أصول موجودة في لبنان.

٤-يجب على ، رئيس وأعضاء المجلس، عند قيامهم بالمهام الموكلة إليهم الإلتزام بأحكام هذا القانون، وعدم مخالفة الأحكام المذكورة في هذه المادة.

المادة الخامسة عشر: إستراتيجيات الإستثمار

يجب أن تتضمّن إستراتيجية الإستثمار ما يلي:

١-فئات الأصول المتوجب الإستثمار بها ومعايير إختيار الإستثمار في هذه الفئات.

2- التوازن بين المخاطر وعائدات الإستثمار في كافة مراحل إستثمار الصندوق.

3- القيود المفروضة على إستثمارات الصندوق.

4- إستعمال المشتقات المالية.

5-النسبة المئوية من العائدات المالية على الإستثمار الى الموازنة العامة وفقًا لما تنص عليه الفقرة /٤/ من المادة السابعة من هذا القانون.

6- إدارة السيولة، الإئتمان، العمليات، العملة، الأسواق وغيرها من المخاطر.

7- المبادىء التوجيهية المتعلقة بحقوق التصويت التي يملكها الصندوق في المؤسسات او الكيانات الأُخرى.

8- أي مواضيع أُخرى يجدها المجلس ضرورية من أجل إدارة الصندوق، ليست محظورة بموجب هذا القانون.

الفصل السادس

المساءلة والشفافية

المادة السادسة عشر: التقارير المالية للصندوق

١- على المصرف أن يعد ويرسل الى المجلس تقاريراً فصلية متعلقة بأداء وانشطة وحسابات الصندوق خلال مهلة شهر من انتهاء الفصل الميلادي.

٢- على المصرف أن يرسل الى المجلس، بناء على طلبه، وفي اي وقت كان، اي معلومات اخرى تتعلق بادارة الصندوق او استثماره.

٣- على المصرف ان يعد تقريراً سنوياً عن اداء وانشطة وحسابات الصندوق. يقوم بإرساله الى المجلس والى ديوان المحسابة خلال مهلة ثلاثة اشهر من تاريخ انتهاء السنة الميلادية.

٤-يجب أن يتضمن التقرير البيانات والمعلومات التالية:

١- البيانات المالية المدققة العائدة للصندوق.

2- بيان سياسات الاستثمار.

3- تقييم لاداء الوحدة المختصة بادارة الصندوق في المصرف المركزي.

المادة السابعة عشر: التدقيق الخارجي ومهام ديوان المحاسبة

١-يحق للمجلس تعيين مدقق مستقل معترف به دولياً لمراقبة حسابات الصندوق ومراجعة اداء المصرف في ما يختص بادارته وباستثماراته.

٢- يقوم المجلس، بمعاونة الوحدة المختصة في الوزارة، باعداد تقرير سنوي يعرض فيه عمل الصندوق وتنفيذ تفويض الاستثمار من قبل المصرف، ويرفعه الى مجلس النواب بواسطة مجلس الوزراء مرفقاً به التقرير السنوي المرسل له من قبل المصرف وذلك خلال مهلة ستة اشهر من تاريخ انتهاء السنة الميلادية.

٣-مع مراعاة أحكام الفقرة /١/ من هذه المادة يخضع الصندوق للتدقيق الخارجي من قبل ديوان المحاسبة، الذي يتوجب عليه إجراء تدقيقاً سنوياً وإصداره وفقًا للأصول خلال ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة الميلادية، وللديوان ان يستعين بمدقق مستقل معترف به دولياً، لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات.

٤-يكون ديوان المحسابة مسؤولاً عن مراقبة صحة وقانونية تنفيذ المهام من قبل المجلس والمصرف بموجب هذا القانون، كما عن صحة مسك الحسابات ومراجعة الايداعات والمسحوبات من الصندوق.

المادة الثامنة عشر: المبادىء العامة للشفافية

١- مع مراعاة السرية المهنية، يجب أن تتم إدارة الصندوق السيادي وفقًا لأعلى المعايير الدولية للشفافية والحوكمة الرشيدة.

٢- لغايات الشفافية، تنشر على الموقع الالكتروني لوزارة المالية، قيمة العائدات البترولية المودعة والمسجلة في الصندوق، وكذلك قيمة المبالغ المسحوبة من الصندوق والمخصصة للاستثمار ووجهة استثمارها، وفقًا لأحكام هذا القانون.

٣- يُراعى، في تطبيق احكام هذا القانون، القانون ٢٠١٧/٢٨ (قانون الحق في الوصول الى المعلومات) والقانون ٢٠١٨/٨٤ (قانون دعم الشفافية في قطاع البترول.(

المادة التاسعة عشر: نشر التقارير

تنشر جميع التقارير السنوية الواردة في هذا الفصل والصادرة عن المصرف ، مجلس الصندوق السيادي وديوان المحاسبة، عند ارسالها الى الجهات المحددة سابقاً، على الموقع الالكتروني لوزارة المالية.

المادة العشرون : الملاحقات والمسؤوليات

تترتب مسؤوليات جزائية ومسلكية وإدارية، وفقاً للقوانين اللبنانية المرعية الاجراء، على كل شخص:

١- يخالف أحكام هذا القانون.

٢- يسيء استعمال أموال أو عائدات الصندوق.

٣- يقوم بمحاولات للاحتيال او تآمر مع شخص آخر للاحتيال على الحكومة في ما يتعلق بالصندوق وعائداته أدت الى إلحاق الضرر بمصلحة الدولة

٤- يقوم بمحاولات للاحتيال او يتآمر مع شخص آخر باستعمال المعلومات عن عائدات البترول او الوثائق المتعلقة بعائدات واستثمارات الصندوق لمنفعة شخصية او ميزة او لتحقيق مكاسب شخصية او منفعة من شخص آخر، أدت الى الحاق الضرر بمصلحة الدولة.

٥- كل شخص يعتبر شريكا أو محرّضا أو متدخلاً في الافعال المنصوص عليها في هذه المادة.

٦-تطبق الاصول المنصوص عليها في القانون رقم ١٣ تاريخ ١٩٩٠/٨/١٨ اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور في ما يتعلق بملاحقة الوزراء أعضاء المجلس.

الفصل السابع

احكام مختلفة

المادة الواحدة والعشرون: المراسيم التطبيقية

تحدد دقائق تطبيق هذا القانون، عند الاقتضاء، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير. من الجائز دمج عدة مراسيم تطبيقية لتحديد دقائق تطبيق القانون في مرسوم واحد.

المادة الثانية والعشرون: نفاذ القانون

يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية، وتعتبر جميع النصوص التي تتعارض مع احكام هذا القانون بحكم الملغاة.

ملحق رقم ٢: إقتراح قانون الصندوق السيادي اللبناني (المقدم من النائب ياسين جابر)

الفصل الاول

أحكام عامة

المادة ١: التعريفات :

يقصد بالمصطلحات والكلمات اينما وردت في هذا القانون ما يلي:

-"الصندوق" الصندوق السيادي اللبناني المنشأ بموجب هذا القانون.

-"الوزارة" وزارة المالية التي لها سلطة الوصاية على الصندوق.

-"الوزير" وزير المالية.

" -مجلس الادارة" مجلس ادارة الصندوق.

-"المدير العام" الرئيس التنفيذي للصندوق الذي يعينه مجلس الوزراء ويقدم تقاريره إلى مجلس الإدارة.

"-الفريق الاداري للصندوق".الفريق الاداري المؤلف من مدير عام الصندوق ومدراء الوحدات ورؤساء الاقسام.

"-وحدة إدارة الأصول" احدى وحدات الصندوق الادارية، وهي خلافاً عن باقي الوحدات خاضعة لإشراف وزير المالية والتي تعاونه في رسم استراتجية الاستثمار ووضع تفويض الاستثمار للصندوق وتحضير التقارير السنوية لمجلس الوزراء

" -المدقق الخارجي" المدقق المعين من قبل وزير المالية لمراقبة الحسابات والمدقق المعين من قبل ديوان المحاسبة لمراقبة صحة تنفيذ المهام.

تتكون واردات الصندوق السيادي من جميع واردات الدولة من الانشطة "واردات الصندوق"–
.بالاضافة الى عائدات الاستثمار على الاصول المالية التي تنتج عنها البترولية

"–عائدات استثمار الصندوق" العائد المالي لاستثمار واردات الصندوق.

"–العائدات الضريبية" العائدات الضريبية المحصلة وفقا لقانون الاحكام الضريبية المتعلقة بالانشطة البترولية والتي توضع في محفظة التنمية

–"محفظة التنمية" المحفظة حيث توضع العائدات الضريبية .

"محفظة الادخار" المحفظة حيث توضع واردات الصندوق باستثناء العائدات الضريبية.

–"رؤوس اموال الصندوق" رؤوس الاموال المؤلفة من الواردات المودعة في محفظتي التنمية والادخار للصندوق وفقا لقواعد الايداع المفصلة في هذا القانون.

–"تفويض الاستثمار" مبادئ وتوجيهات ادارة اموال الصندوق واستثمارها.

–"صندوق التقاعد" صندوق التقاعد الذي يمكن ان ينشأ عند الاقتضاء.

–"الميزان الاولي المستدام" فائضاً في الميزان الأولي المستحق غير النفطي كاف لتغطية جزء من خدمة الدين بشكل يوقف إزدياد الدين كنسبة من الناتج المحلي .

"البحث والتطوير": أي بحث وتطوير تختار الحكومة إدراجه في الموازنة من أجل تطوير صناعات جديدة للاقتصاد اللبناني ذات قيمة مضافة عالية لتنويع وزيادة حجم الصادرات غير البترولية.

الطاقة المتجددة: أي طاقة متجددة مثل الطاقة الشمسية أو الرياح أو المائية من أجل تقليل الاعتماد على المشتقات البترولية وتحقيق أهداف لبنان البيئية وفقا لاتفاق باريس لتغير المناخ.

يكون للمصطلحات وللعبارات المذكورة في هذا القانون والتي لم يتم تعريفها أعلاه، المعاني نفسها الواردة في قانون الموارد البترولية في المياه البحرية (رقم ١٣٢ تاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤) وقانون الموارد البترولية في الاراضي اللبنانية وفي قانون الاحكام الضريبية المتعلقة بالانشطة البترولية.

المادة ٢: نطاق القانون

ينظم هذا القانون الصندوق السيادي اللبناني واللجان والوحدات والاقسام التابعة له من ناحية نظام ادارته وقواعده المالية المتعلقة بايداع الاموال وسحبها كما وطريقة ووجهة استثمار وارداته.

الفصل الثاني

إنشاء الصندوق السيادي اللبناني

المادة ٣: ملكية الموارد النفطية:

الموارد النفطية هي ملك الشعب اللبناني ممثلاً بمجلس النواب.

يقوم مجلس ادارة مستقل معين من قبل مجلس الوزراء بادارة واردات الدولة من الانشطة البترولية .

المادة ٤: إنشاء الصندوق

تنشأ بموجب هذا القانون مؤسسة عامة تدعى "الصندوق السيادي اللبناني" تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري. يرتبط الصندوق مباشرة بوزيرالمالية الذي يمارس سلطة الوصاية عليه ويخضع هذا الصندوق للنصوص الواردة في هذا القانون ومراسيمه التنظيمية الصادرة تطبيقا لاحكامه.

الصندوق مؤسسة عامة غير خاضعة لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣). لا يخضع الصندوق لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، الا انه يخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

المادة ٥: أهداف الصندوق

ينشأ الصندوق لادارة الاموال المحصلة من قبل الدولة وفقا لاستراتيجية عامة معدة من قبل وزير المالية وموافق عليها من قبل مجلس الوزراء.

توضع جميع واردات الدولة من الانشطة البترولية في الصندوق بهدف ادارتها بطريقة مسؤولة وشفافة وخاضعة للمساءلة ومستدامة للاجيال القادمة.

يتكون الصندوق من محفظتين: محفظة الادخار ومحفظة التنمية، تختلف ما بينها قواعد السحب وقواعد الاستثمار تبعاً لأهدافها التالية:

- تهدف محفظة الادخار الى زيادة واردات الدولة من الانشطة البترولية من خلال القيام باستثمارات مالية طويلة المدى ذات المخاطر المعتدلة مع الحفاظ على تنمية رأس مال الصندوق لصالح الأجيال القادمة .
- تهدف محفظة التنمية الى الاستفادة من جزء من واردات الدولة من الانشطة البترولية للتنمية الاقتصادية وخفض مستوى الدين ليصبح مستداماً من خلال استثمارات مالية ذات سيولة مرتفعة وذات مخاطر معتدلة.

تحدد المادتان ١١ و١٢ من هذا القانون قواعد الايداع والسحب المتعلقة بهاتين المحفظتين.

الفصل الثالث

حوكمة وهيكلية الصندوق

المادة ٦: مجلس الادارة

يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يؤلف من ستة خبراء لبنانيين، ومدير عام، يتم تعيينهم، لمدة ست سنوات قابلة للتجديد، بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

يسمى في مرسوم التعيين رئيس مجلس الإدارة من بين الاعضاء المعينين و يسمى أيضا في نفس المرسوم مديرعام الصندوق من خارج مجلس الإدارة.

يكون اعضاء مجلس الادارة والمدير العام لبنانيون منذ اكثر من عشر سنوات، فوق سن الخمسة وثلاثون ومن اصحاب الاختصاصات المالية والاقتصادية.

يكون مجلس الإدارة الجهاز المسؤول عن شؤون الصندوق ويتمتع بجميع الصلاحيات اللازمة لتحقيق اهدافه .

تحدد بموجب مرسوم تطبيقي يصدر عن مجلس الوزراء شروط تعيين اعضاء مجلس الادارة ورئيسه والمدير العام وتعويضاتهم والمهام والصلاحيات المناطة بهم، كما واصول دعوة المجلس وسير عمله.

المادة ٧: اللجان

تنشأ لمعاونة مجلس إدارة الصندوق ومديره العام اللجان التالية:

- لجنة الاستثمار
- لجنة التدقيق
- لجنة المخاطر والالتزام
- اللجنة التنفيذية و التي يترأسها رئيس مجلس الإدارة.
- لجنة المكافآت والترشيحات
- لجنة التخطيط

يمكن انشاء لجان أخرى غير تلك المعددة انفا بقرار من مجلس الادارة بناء على اقتراح احد اعضاء مجلس الإدارة.

يوزّع أعضاء مجلس إدارة الصندوق على رأس كل لجنة بموجب مرسوم تعيينهم الصادر عن مجلس الوزراء ويعيّن أعضاء اللجان من قبل مجلس الادارة من خبراء غير عاملين في الصندوق او من من يمت لهم بصلة.

تحدد مهام اللجان بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء

المادة ٨: الوحدات الادارية:

تنشأ لدى الصندوق تسعة وحدات ادارية وهي:

- وحدة الالتزام
- الوحدة القانونية
- الوحدة الادارية
- وحدة العمليات

- الوحدة الاقتصادية
- الوحدة الاستثمارية
- الوحدة المالية
- وحدة علاقات المستثمرين
- وحدة ادارة الاصول البترولية

يترأس كل وحدة مدير يعين من قبل مجلس الإدارة. يمكن ان تقسم الوحدة الى عدة اقسام، يتولى مهام كل قسم رئيس قسم يعين من قبل مجلس الادارة بناء على اقتراح لجنة المكافأت والترشيحات.

تكون وحدة ادارة الاصول البترولية تحت اشراف وزير المالية وهدفها وضع تفويض الاستثمار، تنسيق تنفيذ تفويض الاستثمار بين وزير المالية ومجلس الإدارة والإدارة، وضمان تلقي الحكومة أموالها بشكل صحيح من خلال التنسيق والتدقيق في حسابات الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة

الذي يوافق عليه مجلس الوزراء ويتسلمه مجلس ادارة الصندوق.

يحدد مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مهام وكيفية التنسيق والنظام الاداري وشروط عمل هذه الوحدات.

المادة ٩: الحوكمة

يقوم وزير المالية بتحضير تفويض الإستثمار بالتعاون مع وحدة إدارة الأصول ويعرضه على مجلس الوزراء للموافقة حيث يكلف من خلاله مجلس الإدارة الذي بدوره يوكل مدير عام الصندوق تنفيذه.

يقوم مجلس الإدارة والمدير العام، بالتنسيق المستمر مع الوزير لتنفيذ تفويض الاستثمار. ويكون له الحق بإقتراح تعديل التفويض اذا تبين له خلال التنفيذ ضرورة ذلك تماشيا مع التطورات المالية والاقتصادية التي يمكن ان تطرأ؛ ويعرض التفويض المعدل على مجلس الوزراء مجدداً للموافقة.

يمكن في الحالات المستعجلة الطارئة ادخال ملاحق على التفويض بقرار من وزير المالية على ان يصدق من قبل مجلس الوزراء لاحقا.

يجب على المدير العام، وذلك خلال تنفيذ تفويض الاستثمار، التنسيق مع وزير المالية ووحدة إدارة الأصول للتأكد من أن المبادئ التوجيهية المعتمدة في تفويض استثمار قابلة للتطبيق على صعيد المخاطر والعوائد.

يعيّن وزير المالية مدقّقا خارجيا مستقلا معترف به دوليا لمراقبة حسابات الصندوق. يرفع المدقق تقريره الى مجلس الادارة الذي يرفعه بدوره بعد الموافقة عليه مرفقا بتقريره السنوي الداخلي الذي يتضمن طريقة تنفيذ تفويض الاستثمار الى وزير المالية. يحضر وزير المالية بالتعاون مع وحدة ادارة الاصول تقريرا سنويا يعرض فيه عمل الصندوق وتنفيذه لتفويض الاستثمار والرؤية المستقبلية مرفقا بالحسابات، ويرفعه الى مجلس الوزراء للموافقة.

يقوم ديوان المحاسبة بالاضافة الى سلطة الرقابة المؤخرة التي يمارسها على الصندوق بتعيين مدقّق خارجي مستقل معترف به دوليا لمراقبة صحة وقانونية تنفيذ المهام من قبل وزير المالية ومجلس الادارة وللتأكد من أنها تتوافق مع القوانين اللبنانية المرعية الاجراء ويقدم تقريرا بذلك الى مجلس النواب.

يحدد مضمون التقارير السنوية كما وتواريخ نشرها بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

لا يجب ان تكون لسلطة وزير المالية ومجلس الوزراء على الصندوق، في ظل اي ظرف من الظروف سواء كانت سياسية، تشريعية او تنظيمية، اثرا معطلا للعمليات اليومية للصندوق وقراراته المتعلقة بالاستثمار.

تعفى عائدات الصندوق ومعاملاته من الضرائب.

<u>الفصل الرابع</u>

القواعد المالية

المادة ١٠: واردات الصندوق

تتكون واردات الصندوق السيادي من جميع واردات الدولة من الانشطة البترولية بالاضافة الى عائد الاستثمار على الاصول المالية التي تنتج عنها.

تتكون واردات الدولة من الانشطة البترولية من:

- الرسوم المتعلقة بالمنطقة المحصلة من قبل الدولة عملاً بأحكام قانون الموارد البترولية في المياه البحرية ومرسوم الانظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية في المياه البحرية
- الإتاوة المحصلة من قبل الدولة
- حصة الدولة من بترول الربح
- العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن بيع حصص متعلقة بالأنشطة البترولية
- العائدات الضريبية المحصلة من قبل الدولة عملاً بأحكام قانون الاحكام الضريبية المتعلقة بالانشطة البترولية التي توضع في محفظة التنمية وفقاً للمادة ١١ من هذا القانون.
- المعاملات المالية المرتبطة بالأنشطة البترولية
- عائدات الإستثمار على الأصول البترولية
- أي عائدات أخرى ناتجة او يمكن ان تنتج عن اي نشاط بترولي متعلق بالموارد البترولية اينما وجدت سواء على الاراضي او في المياه اللبنانية.

يحدد النظام المالي للصندوق بموجب مرسوم يتخذ بمجلس الوزراء.

المادة ١١: قواعد الإيداع

تودع العائدات المفصّلة في المادة ١١ من هذا القانون في محفظتي الادخار والتنمية للصندوق السيادي وفقاً لقواعد الإيداع التالية:

١- محفظة الادخار:

تودع في محفظة الإدخار واردات الدولة من الانشطة البترولية باستثناء العائدات الضريبية، على ان يسحب جزء من عائداتها وفقا لقواعد السحب المحددة في المادة ١٢ من هذا القانون.

٢- محفظة التنمية:

تودع في محفظة التنمية العائدات الضريبية بهدف حفظها واستثمارها، على ان يسحب جزء منها لغايات انمائية وفقا لقواعد السحب المحددة في المادة ١٢ من هذا القانون.

عائدات إستثمار أرباح بيع الأصول، والأرباح الموزَعة، وعائدات الإستثمار على الأصول البترولية في الصندوق وتصبح جزءا من رأسمال كل محفظة.

المادة ١٢: قواعد السحب

١- محفظة الادخار:

أ) لا يجوز السحب من عائدات محفظة الادخار خلال سنة معينة الا بوجود موازنة مقرة من قبل مجلس النواب تلحظ المبالغ التي ستسحب وطريقة صرفها.

ب) إذا كان، في السنة المالية السابقة، معدّل عائدات الإستثمار على الأصول في محفظة الادخار (ر%) أعلى من معدل التضخم (ي%)، يمكن ان يصرف جزء لا يتخطى الفرق بين معدّل عائدات الإستثمار على الأصول في محفظة الادخار ومعدّل التضخم (ر%- ي%) من العائدات لتمويل لاستثمارات انمائية او تمويل صندوق تقاعد في حال انشئ.

٢- محفظة التنمية:

أ) لا يجوز السحب من محفظة التنمية خلال سنة معينة الا بوجود موازنة مقرة من قبل مجلس النواب تلحظ المبالغ التي ستسحب وطريقة صرفها.

ب) إذا تبين أنه تم تحقيق فائض في الميزان الاولي المستدام كما عرف في هذا القانون في السنة السابقة، يسمح بصرف جزء من رأسمال محفظة التنمية وفقاً للقواعد التالية:

- في حال كان مستوى الدين العام بالعملة الاجنبية اكثر من عشرون بالمئة ٢٠٪ من الناتج المحلي في نهاية السنة المالية السابقة، يصرف جزء لا يتخطى ٢٪ من الناتج المحلي كحد أقصى من رأسمال محفظة التنمية لتسديد أصول ديون الدولة اللبنانية بالعملة الأجنبية لخفض هذه الاخيرة الى ٢٠٪ من الناتج المحلي.
- في حال كان الدين العام بالعملة الأجنبية أقل من ٢٠٪ من الناتج المحلي في السنة المالية السابقة، يصرف جزء لا يتخطى ٣٪ من الناتج المحلي كحد أقصى من رأسمال محفظة التنمية على إستثمارات رأسمالية في قطاعات التربية والصحة والبحث والتطوير والطاقة البديلة.

ج) في حال لم يتم إستيفاء الشروط المذكورة في البند (ب)، يتم استثمار رأسمال محفظة التنمية وفقاً للمواد المذكورة في الفصل الخامس من هذا القانون.

يبدأ العمل بقواعد السحب بعد تحصيل الدولة لأول عائدات ضريبية.

لا يجوز استعمال او سحب اي اموال من الصندوق الا وفقاً لما هو محدد حصراً اعلاه.

لا يجوز استعمال اي اموال لخفض دين الدولة بالعملة المحلية.

المادة ١٣: عملية السحب

عند استيفاء شروط قواعد السحب المفصلة في المادة ١٢ من هذا القانون خلال السنة المالية الجارية، ترصد الاعتمادات الخاصة بذلك في موازنة السنة التالية على ان تصرف وفقاً لقواعد السحب وضمن الحدود المرصدة له.

الفصل الخامس:

إستثمارات الصندوق

المادة ١٤: القواعد العامة للاستثمار

يستثمر الصندوق في أصول مالية خارج لبنان هدفها زيادة عائدات الدولة من قطاع النفط، وتمكين الحكومة من استخدام عائدات الصندوق وفقا للقواعد المالية المفصلة اعلاه.

يستثمرالفريق الاداري للصندوق في الأصول المالية المحددة في تفويض الإستثمار نيابة عن الدولة. وتكون هذه الاستثمارات باسم " الصندوق السيادي اللبناني"

المادة ١٥: تفويض الإستثمار

يحدد تفويض الإستثمار المبادئ والتوجيهات لإستثمارات الصندوق، إذ يتضمن تعليمات لإدارة الأموال وفقا لمعايير معينة لمخاطر الإستثمار وتوزيع الاصول المالية على الفئات الاستثمارية.

تحدد تفاصيل ما يتضمنه تفويض الاستثمار بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

تحدد وحدة ادارة الاصول البترولية استراتيجية استثمار الصندوق، وتقوم بعد ذلك بإعداد تفويض الاستثمار تحت اشراف وزير المالية وبالتنسيق مع وحدة الاستثمار. يعد تفويض الاستثمار سنوياً

تدعم اللجان المؤلفة من أعضاء مجلس الإدارة المحددة في المادة ٧ مهام الفريق الاداري لناحية إتباع وتنفيذ تفويض الاستثمار.

المادة ١٦ : المحظورات

لا يحق لوزير المالية، في اي وقت من الاوقات، أن يضمِّن تفويض الاستثمار توجيها يطلب من خلاله من الفريق الاداري:

- استثمار مبلغ من رصيد حساب الصندوق في أصل مالي معين؛ أو
- استحواذ/اكتساب مشتق مالي معين؛ أو
- تخصيص أصول مالية لشركات معينة؛ أو

- تخصيص اصول مالية لأي نشاط أو عمل معين يكون له او لاحد افراد مجلس الادارة والفريق الاداري او اقاربهم منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة من هذا الإستثمار او من اي عمل من اعمال الصندوق.

لا يحق للصندوق اقتراض المال.

لا يحق للصندوق الاستثمار المحلي.

المادة ١٧: بيان سياسات الإستثمار

يحيل مجلس الإدارة تفويض الاستثمار الى مدير عام الصندوق لوضع بيان داخلي لسياسات الاستثمار لتوجيه الادارة حول كيفية تنفيذ تفويض الاستثمار.

على مجلس الإدارة التأكد من أن السياسات الداخلية الموضوعة تتماشى مع تفويض الاستثمار.

يقوم مجلس الإدارة، بمعاونة لجنة الاستثمار، ولجنة المخاطر، ولجنة التدقيق، بمراجعة منتظمة للسياسات التي وضعت لضمان حسن تنفيذ تفويض الاستثمار.

يجب على مدير كل وحدة اتخاذ جميع الخطوات المناسبة للإمتثال بالسياسات الموضوعة .

المادة ١٨: استعمال المشتقات المالية والرفع المالي

لا يمكن الاستثمار في المشتقات المالية باستثناء تلك التي ترتبط بطبيعة الحال بمحفظات الإستثمار المذكورة في تفويض الاستثمار، ولغرض التحوط وليس لغرض المضاربة والرفع المالي.

لا يستخدم الرفع المالي إلا عندما يكون بشكل غير مباشر جزءاً من فئة من فئات الأصول مثل الاستثمار العقاري أو الاستثمار في صندوق آخر، كما هو محدد في تفويض الاستثمار.

الفصل السادس

المسائلة والشفافية

المادة ١٩: مبدأ الشفافية العام

تتم ادارة الصندوق واستثماراته بأعلى درجة من الشفافية لإعطاء صورة متكاملة وواضحة عن القواعد المالية للإيداع والسحب من الصندوق والأولويات والخيارات الاستثمارية.

المادة ٢٠: السّرية المهنية

لا يجوز لاعضاء مجلس الادارة ولاعضاء الفريق الاداري للصندوق او لاي من المشتركين في نشاطه باي صورة من الصور الادلاء ببيانات او بمعلومات عن اعمالهم او اوضاع الاموال التي لم تتناولها التقارير الفصلية والسنوية الا باذن من وزير المالية. يستمر هذا الحظر حتّى بعد انقطاع علاقة الشخص باعمال الصندوق.

المادة ٢١: نشر التقارير

ينشر التقرير السنوي لمجلس الادارة المذكور في المادة ٩ كما وتقرير وزير المالية بعد موافقة مجلس الوزراء عليهما على البوابة الالكتروني

ة للصندوق باللغتين العربية والانكليزية.

تنشر على البوابة الإلكترونية بشكل دائم الأرقام السنوية المتعلّقة بحجم الصندوق ومبالغ الايداع والسحب في الصندوق والعائدات على الاستثمار حسب التوزيع الجغرافي ونوع الاصول .

ينشر تقرير ديوان المحاسبة المقدّم الى مجلس النواب بعد ان يصبح نهائيا على البوابة الالكترونية للصندوق باللغتين العربية والانكليزية.

الفصل السابع

أحكام مختلفة

المادة ٢٢: المراسيم التطبيقية:

تحدد دقائق تطبيق هذا القانون عند الاقتضاء بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير. من الجائز دمج عدة مراسيم تطبيقية لتحديد دقائق تطبيق هذا القانون في مرسوم واحد.

المادة ٢٣: النفاذ:

يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية، وتعتبر جميع القوانين أو المراسيم التي تتعارض مع أحكام هذا القانون بحكم الملغاة.

الفصل الثامن:

احكام انتقالية

المادة ٢٦: الإدارة التشغيلية خلال الفترة الإنتقالية

على مجلس الوزراء بعد نشر هذا القانون ان يقوم بتعيين أعضاء مجلس ادارة الصندوق ورئيسه والمدير العام ووحدة ادارة الاصول البترولية مع فريق تقني مصغر يعينه مجلس الادارة لبناء هيكلية الصندوق؛ تغطى نفقات الصندوق في السنة الاولى لانشائه بموجب سلفة خزينة على ان يلحظ اعتماد في مشروع موازنة وزارة المالية للسنة التالية لتسديد هذه السلفة.

تتخذ بعدها كافة الاجراءات اللازمة لتعيين الفريق الاداري واللجان المعاونة لمجلس ادارة الصندوق وتهيئته وتدريبه ليباشر الصندوق عمله عندما تصل مرحلة الاستكشاف الى مرحلة متقدمة؛

توضع في الصندوق عند تأسيسه جميع واردات الدولة من الانشطة البترولية فور تحصيلها وهذا يشمل مرحلة ما قبل الانتاج.

ترصد في الموازنات العامة للسنوات التالية، بالاضافة الى الاعتمادات المرصدة لتغطية نفقات الصندوق اعتمادات خاصة بالاستثمار وذلك لبناء محفظة مالية للصندوق، لحين بدء المرحلة المتكاملة حيث يبدأ الصندوق بتحصيل العائدات وبالاستثمار فيصبح عندها التمويل ذاتي ويغطي نفقاته من رأسماله.

ملحق رقم ٣: اقتراح قانون الصندوق السيادي (المقدم من الحزب التقدمي الإشتراكي)

<u>الفصل الأول: التعريفات ونطاق تطبيق القانون</u>

المادة الاولى: التعريفات

يقصد بالمصطلحات التالية اينما وردت في هذا القانون المعنى المقابل لكل منها:

- الصندوق: الصندوق السيادي اللبناني المنشأ بموجب هذا القانون.
- الوزارة: وزارة المالية.
- الوزير: وزير المالية.
- مجلس الإدارة: مجلس إدارة الصندوق
- الرئيس: رئيس مجلس إدارة الصندوق والمدير العام للصندوق.
- الواردات: واردات الصندوق المكونة من جميع واردات الدولة من الأنشطة البترولية وأي موارد طبيعية أخرى بالإضافة إلى عائدات الاستثمار على الأصول المالية التي تنتج عنها.
- العائدات: العائدات المالية الناتجة عن استثمار واردات الصندوق.
- العائدات الضريبية: العائدات الضريبية المحصلة وفقاً لقانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية.
- محفظة الادخار: المحفظة التي تودع فيها واردات الصندوق باستثناء العائدات الضريبية.
- محفظة الاستثمار: المحفظة المخصصة للاستثمار.
- محفظة التنمية الاقتصادية: المحفظة المخصصة لتنمية القطاعات الانتاجية مثل الزراعة، الصناعة والطاقة المتجددة
- رؤوس الأموال: رؤوس الأموال المؤلفة من الواردات المودعة في محفظة الادخار.

- تفويض الاستثمار: مبادئ وتوجيهات إدارة أموال الصندوق واستثمارها.
- الطاقة المتجددة: أي طاقة متجددة مثل الطاقة الشمسية أو المائية أو الهوائية.

المادة ٢: نطاق تطبيق القانون

ينظّم هذا القانون إدارة الصندوق السيادي اللبناني لناحية هيكليته، والقواعد المالية التي تحكمه، وأوجه الاستثمار ، فضلا عن حوكمته والرقابة على أعماله وفقا لأسس ومبادئ الشفافية.

الفصل الثاني: إنشاء الصندوق السيادي اللبناني

المادة ٣: إنشاء الصندوق

تنشأ بموجب هذا القانون مؤسسة عامة ذات طابع خاص، تتمتع بالاستقلالين المالي والإداري تدعى "الصندوق السيادي اللبناني"، وتخضع لوصاية وزارة المالية.

لا يخضع الصندوق لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة، إنّما تطبّق عليه أحكام هذا القانون و مراسيمه التطبيقية.

يتألّف الصندوق من ثلاث محافظ:

- محفظة ادخار: تخصص لتشكيل احتياطي يستخدم في مواجهة أية مخاطر مستقبلية.
- محفظة الاستثمار الخارجي: تخصص لزيادة واردات الدولة من الأنشطة البترولية عبر استثمارات خارجية طويلة الأمد بالأصول المالية أو سواها.
- محفظة التنمية الاقتصادية: تخصص لتمويل القطاعات الإنتاجية وخلق فرص عمل للبنانييّن.

المادة ٤: أهداف الصندوق

تناط بالصندوق إدارة عائدات الدولة اللبنانية من الأنشطة البترولية واستثمارها وفقا للاستراتيجية المنظّمة من قبل مجلس تفويض الاستثمار، ضمن الأهداف التالية:

- الحفاظ على مقدرات الثروة الوطنية وتأمين استقرار الاقتصاد الوطني.
- استثمار عائدات الصندوق بما يراعي مصالح الأجيال الحالية والمستقبليّة، إن لجهة الاستثمار ات الخارجية أم لجهة التنمية الداخلية.

<u>الفصل الثالث: هيكلية الصندوق</u>

المادة ٥: مجلس الإدارة

يتولى إدارة الصندوق السيادي مجلس إدارة مؤلف من ستة أعضاء، ينتخب مجلس النواب أربعة منهم ويعين مجلس الوزراء العضوين الآخرين.

يمثل الحكومة في مجلس الإدارة مفوض يعيّن من قبل مجلس الوزراء، على ان يكون من الفئة الثانية على الأقل.

يشترط في عضو مجلس الإدارة أن يكون لبناني منذ أكثر من عشر سنوات وقد اتم الخامسة والثلاثين من العمر وأن يكون مجاز في الحقوق أو في الاختصاصات المالية أو الاقتصادية، وأن يكون صاحب خبرة في مجال اختصاصه لا تقل عن خمس سنوات.

مدة ولاية المجلس ست سنوات.

يتولى رئيس مجلس الإدارة إدارة الصندوق ويعمل على تحقيق أهدافه والحفاظ على مصالحه، ويتمتّع لهذه الغاية بجميع الصلاحيات اللازمة لتمثيله والتوقيع عنه.

يتناوب أعضاء مجلس الإدارة على رئاسته سنوياً.

تحدد دقائق مهام، صلاحيات، وتعويضات كل من رئيس وأعضاء المجلس، كما وأصول سير عمله بموجب مراسيم تصدر عن مجلس الوزراء بناءً لاقتراح الوزير.

المادة ٦: الوحدات الإدارية

تنشأ لدى الصندوق ست مديريات إدارية، وهي:

- المديرية القانونية والإدارية
- مديرية الاستثمار والمخاطر
- مديرية الدراسات والتخطيط
- المديرية المالية
- مديرية الالتزام والتدقيق
- مديرية الاقتصاد والتنمية

يمكن ان تقسم كل مديرية الى اقسام.

يترأس كل مديرية مدير وكل قسم رئيس يعيّنون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء نتيجة مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية.

يحدد عمل هذه المديريات والاقسام ومهامها وصلاحياتها في النظام الداخلي للصندوق.

الفصل الرابع: حوكمة الصندوق

المادة ٧:

يشرف وزير المالية على اعداد مشروع تفويض الاستثمار.

يقوم المجلس بإعداد مشروع تفويض الاستثمار بالتعاون مع المجلس الاستشاري، المنصوص عنه في هذا القانون، ويرفعه إلى الوزير ، الذي يرفع المشروع المذكور الى مجلس الوزراء.

يُقر مجلس النواب مشروع تفويض الاستثمار وفق الأصول المتبعة في إقرار مشاريع القوانين المعجّلة.

لمجلس الادارة تعديل التفويض إذا تبين له وجود ضرورة لهذا التعديل تماشياً مع التطورات المالية والاقتصادية التي يمكن أن تطرأ، وعليه رفع هذا التعديل الى الوزير الذي يرفعه بدوره الى مجلس الوزراء لإقراره ورفعه الى مجلس النواب ليقر وفق الاصول المنصوص عليها اعلاه.

يمكن في الحالات المستعجلة إدخال ملاحق على التفويض بموافقة الوزير، على أن يستحصل لاحقا على موافقة مجلس النواب وفق الآلية السابقة.

على مجلس الإدارة، خلال تنفيذ تفويض الاستثمار، التنسيق المستمر مع الوزير والمجلس الاستشاري للتأكّد من قابلية المبادئ التوجيهية المعتمدة في تفويض الاستثمار للتطبيق، على صعيد المخاطر والعائدات، كما وإعلام الوزير والمجلس الاستشاري بالتطوّرات كافة.

يحضّر الوزير تقريراً سنوياً يعرض فيه عمل الصندوق وتنفيذه لتفويض الاستثمار والرؤية المستقبلية مرفقاً بالحسابات المطلوبة، ويرفعه إلى مجلسي النواب والوزراء للموافقة عليه.

تعفى عائدات الصندوق ومعاملاته من الضرائب.

المادة ٨: المجلس الاستشاري

يتكوّن المجلس الاستشاري من:

- ممثّل عن المصرف المركزي
- ممثّل عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي
- ممثل عن جمعية المصارف
- ممثل عن الهيئات الاقتصادية
- ممثل عن الاتحاد العمالي العام
- شركة استشارات اقتصادية استثمارية عالمية.

يشارك المجلس الاستشاري في اعداد تفويض الاستثمار ويقدم الاستشارات اللازمة للمجلس بهدف ترشيد إدارة عائدات الصندوق.

المادة ٩: هيئة الرقابة

ينشأ بموجب هذا القانون جهاز رقابي مستقل متخصص يراقب عمل الصندوق، يتولّى هذا الجهاز مراقبة حسابات الصندوق وآلية تنفيذ تفويض الاستثمار .

يرفع الجهاز الرقابي تقريرا سنوياً إلى مجلسي النواب و الوزراء يعرض من خلاله عمل الصندوق وتنفيذه لتفويض الاستثمار والرؤيا المستقبلية مرفقاً بالحسابات.

المادة ١٠: رقابة ديوان المحاسبة

يمارس ديوان المحاسبة رقابة مؤخّرة على الصندوق، ويدقق في صحة وقانونية تنفيذ المهام من قبل الوزير ومجلس الإدارة، في ضوء أحكام القوانين المرعية. وله لهذه الغاية الاستعانة بالخبراء المحليين او الدوليين.

الفصل الرابع: القواعد المالية

المادة ١١: واردات الصندوق

تتكون واردات الصندوق من جميع واردات الدولة من الأنشطة البترولية وأي موارد طبيعية أخرى بالإضافة إلى عقود الاستثمار على الأصول المالية التي تنتج عنها.

تعتبر من الانشطة البترولية لواردات الدولة:

. الرسوم المتعلقة بالمنطقة المحصلة من قبل الدولة عملاً بأحكام قانون الموارد البترولية في المياه البحرية ومرسوم الأنظمة والقواعد المتعلقة بالأنشطة البترولية في المياه البحرية.

- الإتاوة المحصلة من قبل الدولة.
- حصة الدولة من بترول الربح.
- العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة عن بيع حصص متعلقة بالأنشطة البترولية.
- العائدات الضريبية المحصلة من قبل الدولة عملاً بأحكام قانون الأحكام الضريبية المتعلقة بالأنشطة البترولية.
- المعاملات المالية المرتبطة بالأنشطة البترولية.
- عائدات الاستثمار على الأصول البترولية.
- أي عائدات أخرى ناتجة أو يمكن أن تنتج عن أي نشاط بترولي متعلق بالموارد البترولية أينما وجدت سواء على الأراضي أو في المياه اللبنانية.

المادة ١٢: قواعد الإيداع

تودع العائدات المحصلة في المادة ١٢ من هذا القانون في محفظة الادخار للصندوق السيادي وفقا لقواعد الإيداع التالية:

١- محفظة الادخار:

تودع في محفظة الادخار جميع واردات الدولة من الأنشطة البترولية، على أن يُسحب جزء من عائداتها وفقا لقواعد السحب المحددة في المادة ١٤ من هذا القانون.

٢- محفظة الاستثمار :

يودع في محفظة الاستثمار وفقاً لأحكام تفويض الإستثمار جزء من العائدات المودعة في محفظة الادخار تستخدم في الاستثمار الخارجي

يمكن استثمار نسبة عشرون بالماية (٢٠٪) على الاكثر من عائدات محفظة الاستثمار لمشاريع تتعلق بالتنمية.

٣- محفظة التنمية الإقتصادية:

تودع في محفظة التنمية الإقتصادية وفقاً لأحكام تفويض الإستثمار جزء من العائدات المودعة في محفظة الإدخار تستخدم حصراً في الإستثمار في القطاعات الإنتاجية والطاقة المتجددة.

ينشئ بموجب هذا القانون لجنة تنسيق مؤلفة من الصندوق السيادي ممثلاً بوحدة الإقتصاد و التنمية، بالإضافة إلى وزارة الزراعة، وزارة الصناعة، وزارة الإقتصاد و وزارة الطاقة والمياه، غاياتها تنويع الإقتصاد اللبناني و تطوير القطاعات الإنتاجية و الاستثمار في الطاقة المتجددة،

٤- ترسمل عائدات استثمار أرباح بيع الأصول، والأرباح الموزعة و عائدات الإستثمار على أصول الصندوق.

المادة ١٣ :قواعد السحب

١- محفظة الادخار:

أ- يحظر السحب من العائدات المودعة في محفظة الادخار خلال سنة معينة إلا من خلال تفويض إستثمار صادر وفقاً للأصول يلحظ المبالغ التي ستسحب وطريقة صرفها، على أن لا يتعدى مجمل قيمة المبالغ المسحوبة نسبة ٨٠٪ من مجمل موجودات المحفظة.

ب- بهدف تكوين رأس مال احتياطي تجمّد في السنتين الأولى والثانية عائدات الصندوق كافة.

٢- محفظة الاستثمار:

يسحب من العائدات المودعة في محفظة الادخار وفقاً لتفويض الإستثمار نسبة تتراوح بين ٥٠٪ و ٦٠٪ بهدف الاستثمار الخارجي.

يحظر استعمال أو سحب أي أموال من الصندوق إلا وفقا لما هو محدد أعلاه.

يحظر استعمال أي أموال لتسديد ديون الدولة بالعملة الوطنية.

٣- محفظة التنمية الإقتصادية:

يسحب من العائدات المودعة في محفظة الادخار وفقاً لتفويض الإستثمار نسبة تتراوح بين ٢٠٪ و ٣٠٪ بهدف الاستثمار في القطاعات الإنتاجية.

يحظر استعمال أو سحب أي أموال من الصندوق إلا وفقا لما هو محدد أعلاه.

يحظر استعمال أي أموال لتسديد ديون الدولة.

المادة ١٤: عملية السحب

بعد استيفاء شروط قواعد السحب المنصوص عنها في المادة ١٤ من هذا القانون خلال السنة المالية الجارية، ترصد الاعتمادات الخاصة بذلك في موازنة السنة التالية على أن تصرف وفقا لقواعد السحب وضمن الحدود المرصدة.

الفصل الخامس:استثمارات الصندوق

المادة ١٥: القواعد العامة للاستثمار

يتم الاستثمار وفقاً للأصول المحددة في تفويض الاستثمار باسم "الصندوق السيادي اللبناني" نيابة عن الدولة.

يستثمر الصندوق خارج لبنان وداخله و يشترط في الاستثمارات الداخلية أن تكون تنافسية لجهة العائدات و أن تؤمن فرص عمل للبنانيين.

يجب ان تهدف جميع استثمارات الصندوق إلى زيادة واردات الدولة من قطاع النفط، وتمكين الحكومة من استخدام عائدات الصندوق لأهداف إنمائية وادخارية للأجيال القادمة، وذلك وفقا للقواعد المالية المفصّلة أعلاه.

المادة ١٦: تفويض الاستثمار

يحدد تفويض الاستثمار المبادئ والتوجيهات العامة لاستثمارات الصندوق، ويتضمّن سياسية إدارة الأموال وفقا لمعايير معينة لمخاطر الاستثمار وتوزيع الأصول المالية على الفئات الاستثمارية.

يحيل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب مشروع تفويض الاستثمار بناءً لاقتراح الوزير.

يعد المجلس تحت إشراف الوزير وبالتنسيق الدائم مع المجلس الاستشاري مشروع تفويض الاستثمار الذي يتضمن استراتيجية استثمار الصندوق على مدى الثلاث سنوات القادمة، وتوجيهات استثمارية مفصلة للمرحلة القادمة.

المادة ١٧: المحظورات

لا يجوز أن يتضمّن تفويض الاستثمار توجيهات حول:

- استثمار مبلغ من رصيد حساب الصندوق في أصل مالي معيّن
- استحواذ مشتق مالي
- تخصيص أصول مالية لشركات معينة
- ضمانة للاستدانة أو لأي التزام آخر
- تأمين قروض للدولة ولإدارات الدولة والمؤسسات العامة وأي مؤسسة أو شركة أو فرد
- تخصيص أصول مالية لأي نشاط أو عمل معين يكون لرئيس أو لأحد أعضاء مجلس الإدارة أو أي موظف إداري أو لأقارب أي منهم حتى الدرجة الرابعة منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في هذا الاستثمار أو من أي عمل من أعمال الصندوق.

يعاقب كل من يخالف احكام هذه المادة بالعقوبة المنصوص عليه في المادة ٣٦٣ من قانون العقوبات

المادة ١٨: بيان سياسات الاستثمار

يضع الرئيس بالتنسيق مع المدراء بعد اقرار مجلس النواب تفويض الاستثمار بيان داخلي لسياسات الاستثمار لتوجيه الإدارة حول كيفية تنفيذ تفويض الاستثمار.

يجب على مدير كل وحدة اتخاذ جميع الخطوات المناسبة لتنفيذ السياسات المقررة.

المادة ١٩: استعمال المشتقات المالية والرفع المالي:

لا يمكن الاستثمار في المشتقات المالية باستثناء تلك التي ترتبط بمحافظ الاستثمار المذكورة في تفويض الاستثمار.

يستعمل الرفع المالي عندما يكون بشكل غير مباشر جزءا من فئة من فئات الأصول كالاستثمار العقاري أو الاستثمار في صندوق آخر، أو لتحسين عائد الاستثمار بمخاطر مالية معتدلة كما هو محدد في تفويض الاستثمار.

<u>الفصل السادس:المساءلة والشفافية</u>

المادة ٢٠: مبدأ الشفافية العام

تخضع إدارة الصندوق واستثماراته لأعلى درجات الشفافية.

على إدارة الصندوق أن تظهر صورة متكاملة و واضحة عن القواعد المالية للإيداع والسحب من الصندوق والأولويات والخيارات الاستثمارية.

تنشر على الموقع الإلكتروني بشكل دائم الأرقام السنوية المتعلّقة بحجم الصندوق ومبالغ الإيداع والسحب في الصندوق وعائدات الاستثمار حسب التوزيع الجغرافي ونوع الأصول.

المادة ٢١: السريّة المهنيّة

يحظر على أعضاء مجلس الإدارة وأي من المستخدمين أو أي من المشتركين في نشاط، الإدلاء ببيانات أو بمعلومات عن أعمالهم أو أوضاع الأموال التي لم تتناولها التقارير الفصلية والسنوية إلا بإذن من الوزير. يستمر هذا الحظر حتى بعد انقطاع علاقة الشخص بأعمال الصندوق.

يعاقب كل من يخالف احكام هذه المادة بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات.

المادة ٢٢: النيابة العامة المالية:

تدّعي هيئة الراقبة المنصوص عنها في المادة ٩ من هذا القانون أمام النيابة العامة المالية مباشرةً عند اي شك أو غموض في صحة البيانات أو المستندات التي يطلع عليها، كما على هذه الأخيرة أن تتحرّك عفوا في حال ورودها أي معلومات.

مراجعة جهاز المراقبة تحرّك الحق العام حكماً.

لا تحفظ الدعوى من قبل النيابة العامة المالية إلا بقرار معلّل.

المادة ٢٣: نشر التقارير

ينشر التقرير السنوي لمجلس الإدارة وتقرير هيئة الرقابة وتقرير وزارة المالية على الموقع الإلكتروني للصندوق باللغتين العربية والإنكليزية.

ينشر تقرير ديوان المحاسبة المقدّم إلى مجلس النواب على الموقع الإلكتروني للصندوق باللغتين العربية والإنكليزية

الفصل السابع: أحكام انتقالية

المادة ٢٤: الإدارة التشغيلية خلال الفترة الانتقالية

تغطى نفقات الصندوق في السنة الأولى لإنشائه بموجب سلفة خزينة على أن يلحظ اعتماد في موازنة وزارة المالية للسنة التالية لتسديد هذه السلفة.

تحول الى الصندوق عند تأسيسه جميع واردات الدولة من الأنشطة البترولية فور تحصيلها بما فيها على سبيل المثال لا الحصر واردات الدولة من المسوحات الجيولوجية والجيوفيزيائية.

ترصد في الموازنات العامة للسنوات التالية، بالإضافة إلى الاعتمادات المرصدة لتغطية نفقات الصندوق لاعتمادات خاصة بالاستثمار وذلك لبناء محفظة مالية للصندوق، الى حين بدء المرحلة المتكاملة حيث يبدأ الصندوق بتحصيل العائدات وبالاستثمار فيصبح عندها التمويل ذاتيا ويغطي نفقاته من رأسماله.

المادة ٢٥: النظام الداخلي

يضع مجلس الادارة مشروع النظام الداخلي للصندوق.

يقر النظام الداخلي بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء.

الفصل الثامن: أحكام نهائية

المادة ٢٦:المراسيم التطبيقية

تحدد دقائق تطبيق هذا القانون عند الاقتضاء بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.

المادة ٢٧: النفاذ

يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية وتلغى جميع النصوص المخالفة له أو التي لا تأتلف مع مضمونه.

قائمة المراجع

أولاً–المراجع باللغة العربية

١ –الكتب:

- سليمان، (عاطف), الثروة النّفطيّة ودورها العربي (الدور السياسي والاقتصاديّ للنفط العربي)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط ١، ٢٠٠٩
- فرحات، (فوزت), المالية العامة– الإقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعت العربية والعالمية)، ط.٥، ٢٠١٣.
- سلوم، (حسين), القانون المالي والضريبي، دراسة مقارنة، دار الفكر اللبناني طبعة أولى، ١٩٩٠.
- عطوي، (فوزي), الاقتصاد العام، الواردات السيادية والاقتصادية في الموازنة العامة، الاكاديمية اللبنانية للكتاب، بيروت ط١–١٩٩١.
- فضل الله، (عبد الحليم), التمويل المصرفي للدين العام في لبنان (دراسة في التأثيرات على المصارف التجارية في مرحلة إعادة الإعمار وما بعدها، المركز اللبناني للدراسات، ط.١، ٢٠٠٩.
- جابر, (عدنان) ، العرب وعصر ما بعد النفط ، دار علاء الدين ، طبعة أولى ٢٠٠٤.
- طرشي, (محمد), بوفليح, (نبيل)، صناديق الثروة السيادية: الواقع والآفاق، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط.١، الدوحة، ٢٠١٩.
- الكواري, (علي خليفة)، الطفرة النفطية الثالثة وانعكاسات الازمة المالية العالمية: حالة اقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة ١، بيروت، ٢٠٠٩.

- الحداد, (حفيظة) ، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص والأجنبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١.
- بكر, (محمد عبد العزيز علي)، فكرة العقد الإداري عبر الحدود، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- شيحا, (ابراهيم)، الوسيط في مبادئ أحكام القانون الاداري ١٩٩٨.
- علام, (سعد)، موسوعة التشريعات البترولية للدول العربية، منطقة الخليج، الدوحة قطر, الطبعة الأولى ١٩٧٨.
- عبد الباري, (عبد الباري أحمد)، النظام القانوني لعمليات البترول، الطبعة الأولى، ١٤٠٨م.
- شقير, (محمد لبيب)، ذهب, (صاحب)، اتفاقيات وعقود البترول في البلاد العربية–الجزء الأول–, المطبعة العالمية, سنة ١٩٦٩.
- الصائغ, (محمد يونس)، أنماط عقود الاستثمارات النفطية في ظل القانون الدولي المالي،– أ.م.د.

٢–الأبحاث, الدراسات والرسائل:

- أحمد سعيد،(نبيل), الطبعة القانونية لعقد الامتياز البترولي كعقد اداري، بحث مقدم إلى مؤتمر البترول العربي، القاهرة، بحث رقم ١، الجزء الأول، ١٩٦٥، ص ٢٠٠.
- برّو, (علي حسن), - خبير في قوانين وسياسات البترول حوكمة الادارة المالية للثروة البترولية في لبنان -, الصندوق السيادي, بيروت, ٢٠١٧.
- بوش, (فاطمة الزهراء)، حقيقة المرض الهولندي في الاقتصاديّات الريعية، جامعة أبي بكر بمقايد تممسان –الجزائر–، ص.٥٦، ٢٠١٧.
- الجمالي, (ابراهيم), اريك لو بورينو ، ، صندوق سيادي لبنان: توصيات أولية، السادسة، معهد باسل فليحان المالي ، ص ٨٤.
- رزق،(سيبيل), ما احتمالات وضع لبنان إصلاحات اقتصادية عاجلة؟، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، متوافر على الموقع.https://www.carnegie-mec.org :

- سفيان،(نساخ), التحكيم في نزاعات عقود استغلال النفط في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة عبد الرحمن مبرة، كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ٧.
- شريفة،(واتيكي), النظام القانوني للعقود الصناعية الدولية في قطاع المحروقات، رسالة لنيل الماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ٢٤.
- طالب أحمد،(جعفر), الصناديق السيادية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الكوت للعلوم الإقتقادية والإدارية، جامعة واسط، العدد ٢٨، كانون الثاني ٢٠١٨.
- عطاالله،(سامي), هل وقع لبنان ضحيّة "لعنة ما قبل الموارد"؟، المركز اللبناني للدراسات، كانون الأول ٢٠١٨.
- علي عيد الأسدي،(يوسف), تحليل أثر المرض الهولندي على الاقتصاد، جامعة البصرة- كلية الادارة والاقتصاد، ص.٥٤، ٢٠١٤ .
- فضل الله،(عبد الحليم), اثر السياسة الضريبة على توزيع المداخيل في لبنان ١٩٩٣-٢٠٠٣، مركز الدراسات والبحوث الإنمائية.
- القاسم, (فاروق), النموذج النرويجي، ادارة المصادر البترولية، عالم المعرفة ، ٢٠١٠.
- القاسم،(فاروق), دروس التجربة النروجية والتحديات بالنسبة للبنان، السادسة، المعهد المالي لباسل فليحان.
- القاسم،(فاروق), دروس التجربة النرويجية والتحديات بالنسبة إلى لبنان، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، العدد ٥، تشرين الأول ٢٠١٤.
- محمد حبيب،(عامري), منازعات الغاز والبترول في الجزائر، رسالة لنيل الماجستير في القانون، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٦.
- محمد سعيد،(عبد الرحيم), النظام القانوني لعقود البترول، رسالة لنيل الدكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص ١٥٢.
- محمد صالح،(مظهر), صناديق الثروة السيادية: تقييم أولي لتجربة صندوق تنمية العراق، البنك المركزي العراقي، كانون الأول ٢٠٠٧، ص.٤٠ .

- محمد مجاهد،(خويلدات), أثر تقلبات أسعار النّفط العالمية على معدلات النمو الاقتصاديّ، جامعة قاصدي مرباح _ ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية ، التجارية و علوم التسيير–الجزائر، ص.٨٧، ٢٠١٣.
- مزارعي،(عدنان), اودابيرداس, هان فان درهورن– اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، قضايا لصناع السياسات، صندوق النقد الدولي، دخول : ٢٠١٦/٥/٢٦ (صندوق النقد الدولي ٢٠١٠.(
- المساعيد،(خالد), النّفط العربي بين الاقتصاد والسياسة، بحث عسكري لنيل إجازة ركن، كلّية فؤاد شهاب للقيادة والأركان، ٢٠١٦.
- نخلة،(كارول), النظام المال للنفط والغاز في لبنان: مبادئ توجيهية، مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي، العدد ٥، تشرين الأول ٢٠١٤.
- نخلة،(كارول), خيارات النظام المالي للنفط والغاز في لبنان: الصورة العامّة، مركز كارنيغي للشرق الأوسط .

٣–مقالات الصحف والمجلات الإلكترونية:

- بو ذياب، (أنيس), الشراكة بين القطاعين العام و الخاص: فرصة للنهوض بالاقتصاد اللبناني، مجلة الدفاع الوطني، العدد ٩٩ – كانون الثاني ٢٠١٧.
https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%
- جريدة الأخبار, (سياسة), جريمة الدين العام في لبنان: ٥٨ مليار دولار في ٢٠٠٩، جريدة الأخبار، ٢٧–٠٧–٢٠٠٩.
https://al-akhbar.com/Politics/132425
- جريدة النهار, (سياسة), بعد إقرارهما... عون ردّ قانونين إلى مجلس النواب معلّلاً الأسباب، جريدة النهار، ٢٦ تموز ٢٠١٩.
https://www.annahar.com/article/1002082-%D8%A8%D8%B9%D8%AF-

%D8%A5%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D9%87%D9%8
5%D8%

- الحاج علي، (مهند), تفاؤل حذر بالاقتصاد اللبناني، جريدة المدن الإلكترونية، متوافر على الموقع: www.almodon.com
- الحسيني، (هدى), قبرص محور الصراع النفطي على شرق المتوسط، جريدة الشرق الأوسط، أيار ٢٠١٩، العدد ١٤٧٨٦.

https://aawsat.com/home/article/1735111/%D9%87%D8%AF%D9%89

- حمدان، (كمال) , أزمة الدين العام في لبنان– مخاطر وحلول، متوافر على الموقع الإلكتروني: http//trascesinlebanon.tripod.com، دخول الموقع ٢٠١٦/٥/٣١ .
- داغر، (ألبير), التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سوريا ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، مجلة الدفاع الوطني، العدد ٣٣، تموز ٢٠٠٠.

https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%A

- رزق، (طوني), الدين العام اللبناني..إلى أين؟، موقع جريدة الجمهورية الالكتروني، متوافر على الموقع: www.aljoumhouria.com.
- زهار، (ريما), استخراج النفط في لبنان نعمة أم نقمة عليه؟، موقع إيلاف الإلكتروني، ٧ آذار ٢٠١٨ .

https://elaph.com/Web/News/2018/3/1193496.html

- زهر،(عبود), حان الوقت لإقرار قانون الضريبة على الأنشطة البتروليّة، جريدة الجمهورية، ٢٩ آب ٢٠١٧ .

https://www.aljoumhouria.com/ar/news/380392/%D8%AD%D8%A7%D9%

- سيف الدين، (محمد), الحد من التواطؤ في الصفقات العمومية، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢ – تشرين الأول ٢٠١٧.

https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AF-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D8%B7%D8%A4-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%81%D9%82%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85%D9%8A%D8%A9

- شقراني، (حسن), تفشّي المرض الهولندي، جريدة الأخبار، ٦ كانون الثاني ٢٠١١.
https://al-akhbar.com/Community/81562
- صاغية، (نزار), مدّاح، (لارا), الوصول للمعلومات مضمون قضائياً: شورى الدولة يكرّس علوية حق التقاضي، المفكرة القانونية، ٣٠ آذار ٢٠٢٠.
https://www.legal-agenda.com/article.php?id=6609
- صعيبي، (إيفون), أي نظام ضريبي يحكم القطاع النفطي اللبناني؟، جريدة الأخبار، ١٢-٢-٢٠١٦.
https://al-akhbar.com/Finance_Markets/4066
- طراف، (حسين), مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد: العبرة دائماً في التنفيذ، جريدة الأخبار، ١٨ حزيران ٢٠١٨.
https://al-akhbar.com/Capital/252225
- عجاقة، (جاسم), عجاقة، مُقاربة علمية للصندوق السيادي، جريدة الجمهورية، ١٦-١٠-٢٠١٧.
https://www.aljoumhouria.com/ar/news/386552/%D9%85%D9%82%D8%A
- عجاقة،(جاسم), «الصندوق السيادي» محور الملف النفطي في المرحلة المقبلة، جريدة الجمهورية، ٩ كانون الثاني ٢٠١٧.

https://www.aljoumhouria.com/ar/news/345402/%D8%A7%D9%84%D8%B

- عجاقة،(جاسم), آلية خفض الدين العام بواسطة التضخم، جريدة الجمهورية، دخول ٢٠١٦/٥/٢٧.

https://www.aljoumhouria.com/ar/news/110350/%D8%A7%D9%84%D8%B

- عقيل،(ملاك), دولة بالتراضي: تطنيش عن فساد المناقصات، ١٠ نيسان ٢٠١٩، موقع النشرة الإلكتروني

www.elnashra.com

- عمر،(أيمن), النفط وتحوّلات جذرية في هيكلية الاقتصاد اللبناني، جريدة النهار، العدد ١٦٣٨، كانون الثاني ٢٠١٨.

https://www.annahar.com/article/732817

- عمر،(أيمن), النفط وتحوّلات جذرية في هيكلية الاقتصاد اللبناني، جريدة النهار، ١٤ كانون الثاني ٢٠١٨.

https://www.annahar.com/article/732817-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%81%D8%B7-

- فرح،(أنطوان), الإقتصاد اللبناني كما تراه وكالة الإستخبارات الأميركية، موقع جريدة الجمهورية الالكتروني، متوافر على الموقع: www.aljoumhouria.com.

- فرفور، (هديل), حق الوصول الى المعلومات: ٧٤% من الإدارات العامة لا تُطبّق القانون!، جريدة الأخبار، ٢٠ أيلول ٢٠١٨.

https://al-akhbar.com/Politics/258295

- فيصل سلمان،(طلال), الصندوق السيادي الآن: كي يكون البترول نعمة لا نقمة، جريدة الأخبار، ٣ أيلول ٢٠١٨.

https://al-akhbar.com/Capital/257168

- القاعي،(تاليا), ما هي الوجهة الأفضل لإستخدام أموال النفط في المستقبل؟، جريدة الجمهورية، ١٦ كانون الثاني ٢٠١٧.

https://www.lebanon24.com/news/economics/257362/%D9%85%D8%A7-

- ملحم، (دانيال), صناعة النفط في لبنان لا رؤية ولا سياسة ولا منهجية، جريدة الأخبار، ١١ أيلول ٢٠١٧ .
https://al-akhbar.com/Community/237508
- ملحم، (مصطفى), الإقتصاد اللبناني في عهد الزعامات، منتدى حبر، ٣٠-٠١-٢٠٢٠.
https://www.7iber.com/politics-economics/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%86%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%B9%D9%87%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B2%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A7%D8%AA/
- منصور،(تريز)، الإقتصاد اللبناني والأرقام المخيفة، مجلة الجيش، العدد ٣٦٥، تشرين الثاني ٢٠١٥.
https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%
- مهنا، (ميريام), ملاحظات حول قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، المفكرة القانونية، العدد ٥٩، نيسان ٢٠١٩.
https://www.legal-agenda.com/article.php?id=5574
- نور الدين، (ساطع), الدين العام اللبناني...بالأرقام، جريدة المدن الإلكترونية، متوافر على الموقع: www.almodon.com.
- وزني، (غازي), ملائمة اهداف الصندوق السيادي اللبناني مع الاطار المالي والاقتصادي، متوافر على الموقع الإلكتروني: http://ghaziwazni.com/

- وهبة،(محمد), الصندوق السيادي اللبناني عندما يأتي وقته، جريدة الأخبار، ١٢-٩-٢٠١٧.

٤- القوانين والمراسيم:

- قانون دعم الشفافية في قطاع البترول وهو القانون رقم ٨٤ الصادر في ٢٠١٨/١٠/١٠.
- قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وهو القانون رقم ٢٨ الصادر في ٢٠١٧/٠٢/١٠.
- المرسوم رقم ٢٠١٧/٤٢ المتعلق بتقسيم المياه البحرية الخاضعة للولائية القضائية للدولة اللبنانية إلى مناطق على شكل رقع/ تاريخ ٢٠١٧/١/١٩.
- قانون الموارد البترولية في المياه البحريّة رقم ١٣٢ الصادر في ٢٠١٠/٨/٢٤.

٥- مواقع إلكترونية مفيدة:

- www.albankaldawli.org
- www.albewaba.com
- https://www.aljoumhouria.com/
- https://www.almodon.com/politics
- http//alphabeta.argamm.com.
- https://www.annahar.com/
- www.finance.gov.lb
- https://www.imf.org/external/arabic/index.htm
- https://www.legal-agenda.com/
- www.lpa.gov.lb.
- www.omsar.gov.lb
- http//trascesinlebanon.tripod.com
- https://www.wikipedia.org/

ثانيًا- المراجع العامة والخاصة باللغة الأجنبية:

- Berro, (Ali) – Features of petroleum legal system in Lebanon-03/07/2012. https://logi–lebanon.org/uploaded/2016/6/KEDSA810_MEW–B1–Legal_Framework.pdf
- Bettems (Denis) Les contrats entre Etats et entreprises privées étrangères, droit applicable et responsabilité internationale, Lausanne, 1990.
- Leboulanger (Philippe), Les Contrats entre États et entreprises étrangères (Droit des affaires et de l'entreprise), Economia, 1985 , N.34.
- A reporter's guide to Energy and development, Revenue Watch, retrieved 14 January 2013.
- Salti, (Nissreen), & Chaaban, (Jad), The Poverty and equity Implications of A rise of the value Added Tax: A micro simulation For Lebanon; Beirut: UNDP & Capacity Building for poverty Reduction; May 2009.

فهرس المحتويات